



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1081

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2024 CÁMARA HONORABLE REPRESENTANTE CAROLINA GIRALDO BOTERO

Ley Simona.

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2024

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General de la Cámara de Representantes

La ciudad

Referencia: Solicitud de adhesión como coautora de proyectos de ley

Cordial saludo Secretario,

El motivo de la presente es solicitarle comedidamente adherirme como coautora de los proyectos de ley, liderados por la Senadora Andrea Padilla, integrante de mi bancada, como autora

principal que fueron radicados hace unos días en la Secretaría de la Cámara de Representantes:

- PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2024 CÁMARA - LEY SIMONA
- PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2024 CÁMARA - PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES
- PROYECTO DE LEY NÚMERO 003 DE 2024 CÁMARA - ESTÁNDARES DE BIENESTAR ANIMAL

De usted,

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2024.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto. Proyecto de Ley número 041 Cámara, por medio del cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales en Colombia y se dictan otras disposiciones.

En nuestra condición de Representantes a la Cámara y en ejercicio de las facultades consagradas

en el artículo 154 de la Constitución de Colombia y de conformidad con lo establecido en el artículos 140 de la Ley 5ª de 1992, y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicamos ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 041 de 2024 Cámara, **por medio del cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

La presente iniciativa congresual está compuesta por:

1. Exposición de motivos
2. Articulado.

Adjunto original y dos (2) copias del documento.

Cordialmente,


EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
Representante a la Cámara
Autor


OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Autor


GERARDO PÉREZ


GERARDO PÉREZ


GERARDO PÉREZ


GERARDO PÉREZ

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En efecto a responder a varias de las necesidades planteadas por los ediles del país y trabajando articuladamente con la Federación Nacional de Ediles (Fenaedilco), presentamos este proyecto de ley.

Con el fin de hacer la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en siete (7) puntos, que se presentan de la siguiente forma:

a). Objeto del Proyecto de Ley.

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar y adicionar disposiciones a las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 2086 de 2021, con objeto de fortalecer la estructura y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales (**JAL**), mejorar los procesos de selección y nombramiento de corregidores, equiparar la reposición de gastos de campaña, asegurar beneficios pensionales y aumentos de honorarios para los miembros de las **JAL**, y declarar el 30 de octubre como el Día Nacional del Edil o Miembro de la **JAL**.

b) Contenido del Proyecto de Ley.

El proyecto de ley está estructurado en siete artículos, que contienen las siguientes disposiciones:

- Artículo 1°. Objeto promover, estructurar y fortalecer la Corporación democrática, participativa, representativa y el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, en nuestro país.

- Artículo 2°. Establecer el proceso de selección y nombramiento de corregidores, asegurando la inclusión de mujeres y la aplicación de pruebas de competencia.

- Artículo 3°. Equiparar las reglas de reposición de gastos de campaña de las **JAL** con las de alcaldes y concejales.

- Artículo 4°. Establecer que los miembros de las **JAL** tomen posesión el 2 de enero ante el Alcalde Municipal.

Artículo 5°. Mejorar la participación en Consejos de Gobierno, incrementos de honorarios y el pago oportuno de los mismos.

- Artículo 6°. Garantizar los beneficios pensionales

- Artículo 7°. Declaración del 30 de octubre como el Día Nacional del Edil o Miembro de la **JAL**, promoviendo su reconocimiento y valoración en todo el país.

- Artículo 8°. Vigencia

c) Problema por Resolver:

El proyecto de ley aborda varias problemáticas identificadas en el funcionamiento actual de las **JAL**, incluyendo la falta de un proceso estructurado y equitativo para la selección de corregidores, la desigualdad en la reposición de gastos de campaña en comparación con otras elecciones locales, la falta de claridad en la fecha de posesión de los miembros de las **JAL**, la necesidad de garantizar beneficios pensionales y justos aumentos de honorarios para sus miembros, y la falta de un reconocimiento oficial de la labor de los Ediles.

d) Justificación – Contexto General.

Las Juntas Administradoras Locales son entidades cruciales para la administración local y la participación ciudadana en Colombia. Sin embargo, su funcionamiento ha mostrado deficiencias que afectan su eficiencia y equidad. Las modificaciones propuestas buscan mejorar estos aspectos, asegurando procesos más transparentes y justos para la selección de corregidores, equiparando las condiciones de campaña electoral, garantizando el bienestar económico de los miembros de las **JAL** y reconociendo oficialmente su importante labor a través de la declaración del Día Nacional del Edil.

Son Corporaciones Públicas de Elección Popular, llamadas a impulsar, entre otras, la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, el mejoramiento de la prestación de los servicios que prestan los municipios e impulsan distintas alternativas de inversión por parte del Estado; pues su focalización en secciones del territorio municipal, les permite a los Ediles de las Juntas Administradoras Locales, un contacto directo con los habitantes de la localidad, comuna o corregimiento, permitiendo con

ello un conocimiento directo de las necesidades y problemáticas que se presentan.

Las Juntas Administradoras Locales son Corporaciones Públicas de Elección Popular, llamadas a impulsar, entre otras, la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, el mejoramiento de la prestación de los servicios que prestan los municipios e impulsan distintas alternativas de inversión por parte del Estado; pues su focalización en secciones del territorio municipal, les permite a los Ediles de las Juntas Administradoras Locales, un contacto directo con los habitantes de la localidad, comuna o corregimiento, permitiendo con ello un conocimiento directo de las necesidades y problemáticas que se presentan.

“En cada una de las comunas y corregimientos habrá una Junta Administradora Local por lo menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el período del Alcalde y de los Concejos Municipales”.¹

Se les puede considerar como un “*puente*” entre la comunidad, el Alcalde y el Concejo para solucionar los problemas globales de toda una comuna o corregimiento.

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) se pueden considerar como un “puente” esencial entre la comunidad, el Alcalde y el Concejo Municipal, facilitando la comunicación y colaboración necesarias para solucionar los problemas globales de una comuna o corregimiento.

Este papel de intermediación permite a las JAL recoger las inquietudes, necesidades y propuestas de los ciudadanos de manera directa y presentarlas a las autoridades municipales. Al tener un conocimiento profundo de las realidades locales, los Ediles pueden priorizar y articular efectivamente estas demandas, de modo que garanticen que las políticas y los proyectos municipales respondan adecuadamente a las circunstancias específicas de cada comunidad.

Las *JAL* promueven reuniones con las asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles y benéficas, entre otras, para consultar prioridad de la inversión o ejecución de obras públicas en sus zonas. (artículo 135. Ley 136 de 1994 y Ley 2086 de 2021, artículos 4° y 5°).

Las *JAL*, juegan un papel importante en los territorios de su jurisdicción, es reconocida por la Constitución Política, al asignársele rango constitucional y determinar sus roles y funciones a nivel territorial en el artículo 318 de la Carta Política, esto con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos locales, los cabildos podrán dividir sus ciudades en comunas para las áreas urbanas y corregimientos para las áreas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales. Las Asambleas Departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.²

Los Miembros de las Juntas Administradoras Locales brindan un servicio invaluable a la comunidad, expresando y orientando el desarrollo del Municipio y Distrito desde el grupo social, jugando un papel muy importante en un Estado democrático y participativo como el nuestro.

Por ello, urge la necesidad de hacer campaña en Igualdad de condiciones para el desarrollo de la equidad de Ley y electoral, especialmente lo que expresa el “artículo 5°. Ley 2086 de 2021 “Lo no previsto en la presente ley se regirá por las normas constitucionales para el funcionamiento de los Concejos Municipales del país y la Ley 5ª de 1992”, ya que son los únicos integrantes de las Corporaciones Públicas de Elección Popular, que no reciben aportes del Estado, a pesar de la obligación de asumir los costos económicos. La reposición de gastos es beneficio que solo podrá materializarse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica, que él designe. Por otra parte, será responsabilidad de los partidos y movimientos políticos distribuir los aportes estatales entre los candidatos inscritos y la agrupación política.

La creación de órganos de carácter participativo en Colombia tiene sus raíces en la Ley 19 de 1958, que instauró las Juntas de Acción Comunal. Posteriormente, el Acto Legislativo número 1° de 1968 introdujo las Juntas Administradoras Locales (*JAL*). Esta normativa buscaba promover una

¹ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley_2086_2021.html

² https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-3/articulo-318#google_vignette

participación ciudadana auténtica en la administración de asuntos locales, reforzando así la democracia y cumpliendo con lo estipulado en la Constitución de 1886 (artículo 45). La reforma concebía a las *JAL* como corporaciones descentralizadoras destinadas a vincular a la ciudadanía con la administración del territorio asignado. Esto permitía a los ciudadanos interactuar más estrechamente con la comunidad. Con la promulgación del Acto Legislativo número 1° de 1968, se estableció un nuevo tipo de democracia, no solo representativa, sino también participativa, formalizada en la Constitución Política de 1991 como uno de los principios fundamentales del nuevo Estado Social de Derecho.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en su Sentencia C-1153 de 2005 señaló que el sistema colombiano establecido por la Constitución impone límites y regulaciones a las contribuciones particulares, consagrando prima facie un sistema de financiación estatal proporcional vinculado a la cantidad de votos obtenidos por los candidatos. Sin embargo, en el caso de las campañas presidenciales, esta regla general se ajusta por el principio de igualdad electoral. La Corte detectó la existencia de dos reglas constitucionales diferentes para la financiación de las campañas presidenciales: una (el artículo 152) exige financiarlas en términos de igualdad, mientras que la otra (el artículo 109) determina financiarlas mediante el sistema de reposición de votos, es decir, en proporción directa al número de votos obtenidos. Esto implica que algunos partidos obtendrían más financiación que otros.

De acuerdo con lo anterior, cabe advertir que las incompatibilidades establecidas para los concejales y miembros de las juntas administradoras locales señaladas en la Ley 135 de 1994—“por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”—, hacen parte integral del régimen disciplinario único, pues lejos de ser contrarias a su espíritu, son complementarias, en cuanto desarrollan la incompatibilidad que en forma general se encuentra descrita en la ley.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-546 de 1993, magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz de 1993, respecto a las inhabilidades señaló:

Las inhabilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, deben estar consagradas en forma expresa y clara, y pueden hacer parte del estatuto general que rige la función pública, o de manera específica, del estatuto de carrera, o de personal de cada entidad, sector o rama del poder público.

Teniendo en cuenta lo preceptuado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en cuanto a las inhabilidades, incompatibilidades, así como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, deben estar

consagradas en forma expresa y clara en el Estatuto General que rige la función pública y son taxativas y de interpretación restrictiva.

Por su parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C-715 de 1998, con ponencia del Magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra – respecto a la naturaleza de los ediles– señaló:

(...) 3.2 *Ante todo, ha de precisarse que si bien es verdad que los ediles de las Juntas Administradoras Locales, como integrantes de estas Corporaciones Públicas son servidores públicos conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, no tienen, sin embargo, la categoría de empleados públicos, a los que se refiere el artículo 122 de la Carta Política, pues estos últimos son vinculados por una relación legal o reglamentaria, al paso que aquellos ostentan su investidura en virtud de una elección popular, aun cuando tienen en común que, unos y otros están al servicio del Estado y de la comunidad. Es decir, los empleados públicos son una de las categorías de servidores públicos, así como también lo son los trabajadores oficiales, los de las entidades descentralizadas territoriales y por servicios y los miembros de las corporaciones públicas.* “(Subrayado fuera de texto).

Una tesis similar fue acogida por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Magistrado Ponente: Doctor Flavio Augusto Rodríguez Arce, mediante concepto del 5 de julio de 2001, Rad. 1359, al afirmar:

Estas juntas son corporaciones públicas, cuerpos de representación elegidos por el pueblo, que participan en la elaboración de planes y programas, de propuestas de inversión, que tienen funciones de vigilancia y control de la gestión pública, etc., y hacen parte de la administración municipal o distrital; obligadas por lo tanto a cumplir, en todas sus atribuciones, incluidas las electorales, las normas constitucionales de manera prevalente, entre ellas, el artículo 263 constitucional, que prevé el empleo del sistema del cociente electoral siempre que estas corporaciones voten por dos o más individuos. A esta conclusión se llega del análisis de los artículos 40, 148, 260, 261, 291 de la Constitución Política, 119 a 135 de la Ley 136 de 1994, 64 a 83 del Decreto número 1421 de 1993 y 48 de la Ley 617 de 200, así como de la naturaleza, atribuciones, funcionamiento –reuniones, sesiones, quórum, etc.– de las juntas administradoras locales, forma de elección de los ediles, régimen de inhabilidades e incompatibilidades, prohibiciones y honorarios de los mismos. “ (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, los ediles son servidores públicos, como miembros de una corporación pública de elección popular.

Frente a lo anterior hoy los ediles de la República de Colombia no tienen derecho a una pensión por su actividad corporativa, aunque el artículo 119. Ley 136 de 1994, expresa que en materia pensional

los Miembros de las JAL gozarán de los beneficios establecidos en el artículo 26 de la Ley 100 de 1993 (artículo 2° Ley 2086 de 2021, parágrafo 2°). La Corte Constitucional mediante sentencia C-307 del 11 de julio de 1996 determinó que, aunque tienen influencia en asuntos públicos, esto puede generar conflictos de intereses.

El Decreto número 387 de 2018 establece que, para acceder a beneficios pensionales, los Ediles no deben percibir más de un salario mínimo mensual vigente. Además, el subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) es parcial, requiriendo que los beneficiarios aporten entre el 5% y el 30% de la cotización según su grupo poblacional.

La Resolución número 2012 de 2012 del Ministerio de Salud, modificada en 2022, define que los Ediles deben ser registrados como beneficiarios del FSP para poder cotizar al Sistema General de Pensiones.

Se aclara que los honorarios de los Ediles no son incompatibles con pensiones de jubilación y que pueden recibir, tanto su pensión como los honorarios por su labor, ya que estos no se consideran una asignación del Tesoro Público, según la Constitución y la Ley número 4 de 1992.

En Colombia, para las elecciones territoriales en el año 2023 se presentaron un total de 15.804³ candidatos para las Juntas Administradoras Locales (JAL), de los cuales quedaron elegidos 6.885⁴ en todo el país por medio de un total de 10.321.401 votos válidos; siendo esta última cifra la que sirve como base para la reposición de votos.⁵

Cargo o corporaciones/ Agrupaciones políticas	Coaliciones	Grupos significativos de ciudadanos	Movimientos sociales	Partido o movimiento político con personería jurídica	Total
Gobernador	93	9	1	148	251
Asamblea	1201	33	0	2660	3894
Alcalde	1821	168	0	4186	6175
Concejo	8050	1180	13	97 186	106 429
JAL	1608	50	9	14 137	15 804
Total	12 773	1440	23	118 317	132 553

Fuente: Extraído de Registraduría Nacional del Estado Civil- candidatos se inscribieron para las elecciones territoriales 2023.

El artículo 21 de la Ley 1475 de 2011 dispone:

(...) ARTÍCULO 21. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL PARA LAS CAMPAÑAS ELECTORALES. Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por

³ <https://www.registraduria.gov.co/132-553-candidatos-se-inscribieron-para-las-elecciones-territoriales-2023.html>

⁴ <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/elecciones-territoriales-2023/PreguntasFrecuentes.php>

⁵ <https://resultadosprec2023.registraduria.gov.co/jal/0/Colombia>

votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.

PARÁGRAFO. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan (...). (Negrillas fuera del texto original).

De acuerdo con lo propuesto en este proyecto de ley, los Ediles recibirían el mismo valor por reposición de votos establecido para los Concejales, que fue fijado por el Consejo Nacional Electoral, con la Resolución número 0672 del 31 de enero de 2023, para las elecciones territoriales del 2023, dos mil setecientos sesenta y seis pesos (\$2.766) moneda corriente⁶.

Para Gobernación y Asamblea:

MONTO 2022	INCREMENTO (13.12%)	MONTO 2023
\$4.058	\$532	\$4.590

Para Alcaldía y Concejo:

MONTO 2022	INCREMENTO (13.12%)	MONTO 2023
\$2.445	\$321	\$2.766

Fuente: Extraído Resolución número 0672 del 31 de enero de 2023 del Consejo Nacional Electoral - valores correspondientes a la reposición de gastos por voto válido.

Es decir que el Estado deberá girar a los partidos políticos por este concepto, la suma que resulte, de acuerdo con lo fijado por el Consejo Nacional Electoral para las elecciones regionales multiplicado por el número de votos válidos por candidato, con lo cual se reconocerán los esfuerzos de orden económico que hacen los Ediles y Comuneros en sus aspiraciones de servir a la comunidad por su gestión en las Juntas Administradoras Locales (JAL).

e) Fundamento Jurídico.

Tal como se ha manifestado en el alcance y contenido de la importancia y necesidad de este

⁶ <https://www.partidocambioradical.org/wp-content/uploads/2023/03/Res-0672-de-2023-Valor-Voto-Elecciones-Territoriales-2023.pdf>

proyecto de ley, la fundamentación jurídica de orden constitucional y jurisprudencial que avalan la presente iniciativa. En la Constitución Política de Colombia en su artículo 318, estable las Juntas Administradoras Locales fueron creadas, con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. (Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 2086 de 2021).

El Artículo 123 de la Constitución Política incluyó ciertamente a los miembros de las Corporaciones Públicas –como los concejos y las Juntas Administradoras Locales– entre los servidores públicos, y estableció, como principio general, el que estos se encuentran al servicio de la comunidad y ejercerán sus funciones de conformidad con la Constitución, la ley y los reglamentos. Así mismo, el artículo 133 del mismo ordenamiento señala que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa, representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común, confirmando la finalidad querida con la imposición de un régimen disciplinario que como se dijo, es el de defender los intereses generales y el beneficio de la comunidad.

La condición de servidor público que cobija también, como se ha dicho, a los concejales y a los miembros de las juntas administradoras locales, le da a la persona que ejerce la función, una gran capacidad de influencia sobre quienes manejan dineros públicos o deciden asuntos de Estado, con lo cual se podría generar un conflicto de intereses entre dichos servidores y la Administración, en perjuicio del interés general y de los principios que regulan la función pública. El objetivo de esas disposiciones resulta entonces bastante claro, en cuanto a que trata de impedir que se mezcle el interés privado del servidor público, con el interés público, y evitar, por tanto, que pueda valerse de su influencia, para obtener cualquier provecho en nombre propio o ajeno.

Ahora bien, en relación con la facultad de fijar condiciones razonables para el desempeño de la función pública, debe señalarse que esta emana de la cláusula general de competencia contenida en el artículo 150 numeral 23 de la Constitución Política, que permite al legislador “*Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos* “. Disposición que, a su vez, es concordante con el artículo 293 del mismo ordenamiento Superior, el cual delega expresamente en la ley la determinación de las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los ciudadanos elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.

De acuerdo con la norma, a partir de la expedición de la Ley 2086 de 2021, es posible que por iniciativa del alcalde y mediante acuerdo municipal se otorguen honorarios a favor de los Ediles con el

fin de reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan como miembros de las Juntas Administradoras Locales, pero varios Alcaldes Municipales no están reconociendo esos honorarios, ni la seguridad social y la póliza de vida porque no tienen presupuestado. Es triste esta situación, sabiendo que hay normas que lo permiten, ***la falta de voluntad política.***

La analogía es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquellos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de esta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. Discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo interpretativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general. La analogía no constituye una fuente autónoma, diferente de la legislación. El juez que acude a ella no hace nada distinto de atenerse al imperio de la ley.

f) Conflicto de intereses.

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un proyecto de ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del proyecto de ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este proyecto de ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación. Lo anterior, entendiendo que el carácter de lo propuesto por la iniciativa legislativa resulta en un efecto general.

g) Impacto fiscal.

Recordando 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*”, en su artículo 7° indica que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Haciendo alusión a los posibles costos, se menciona que no se incurre en gastos adicionales. Asimismo, la Corte Constitucional ha indicado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

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

Y en Sentencia C-502 de 2007 de la misma Corte, señaló que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en impedimento para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce

desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público


EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
Representante a la Cámara
Autor


OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara por Guandamarcá
Autor


GABRIEL PÉREZ

2. ARTICULADO.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto promover, estructurar y fortalecer la Corporación democrática, participativa, representativa y el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, en nuestro país.

Artículo 2°. **Adicionase un párrafo al artículo 118 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así.**

Parágrafo. Las Juntas Administradoras Locales se instalarán y elegirán una terna en cada comuna y corregimiento para la designación del corregidor en los primeros días de enero, correspondientes al inicio de sus periodos constitucionales. En dicha terna, se incluirá al menos el nombre de una mujer. verificado y certificado el cumplimiento de los requisitos. La selección del corregidor se llevará a cabo mediante una prueba de competencia, utilizando instrumentos de valoración de aptitudes y habilidades. Completado este proceso, la terna se enviará al alcalde, quien adoptará la decisión correspondiente en un plazo no superior a veinte (20) días calendario.

Artículo 3°. Modifíquese el literal C) y D) del artículo 13 de la Ley 130 de 1994, el cual quedará así:

C) En el caso de las elecciones de Alcaldes, Concejales y Juntas Administradoras Locales se repondrán a razón de ciento cincuenta pesos (\$150) por voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos. En el caso de las elecciones de Gobernadores y Diputados, se reconocerán los gastos a razón de doscientos cincuenta pesos (\$250) por voto válido depositado por los candidatos o listas debidamente inscritos.

D) ~~Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado~~

por el respectivo Concejo Municipal. La financiación de las campañas para las Juntas Administradoras Locales se sujetará a las mismas reglas establecidas para los Alcaldes y Concejales.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 125, Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Los Miembros de la Juntas Administradoras tomarán posesión el dos (2) de enero ante el Alcalde Municipal respectivo, colectiva o individual como requisito previo para el desempeño de sus funciones.

Artículo 5º. *Modifique* y Adicionase al artículo 2º Ley 2086 de 2021, los siguientes parágrafos, los el cual quedará así:

Parágrafo 3º. En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.

Parágrafo 4º. A partir del primero (1º) de enero de cada año, los honorarios señalados a los Miembros de las **JAL** se incrementarán en un porcentaje equivalente a la variación del **IPC**, durante el año inmediatamente anterior.

Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellos originados en pensión o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstos en la Ley 4.ª de 1992.

Parágrafo 5º. Todos los Ediles o Miembros de las **JAL** del país, que tienen derecho a recibir el pago de los honorarios causados por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios.

Artículo 6º. *Subsidio a la cotización a la pensión.* Los miembros de las Juntas Administradoras Locales o Ediles tendrán derecho a seguridad social, pensión, salud y ARP, sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorio. Para tal efecto, los miembros de las Juntas Administradoras Locales o Ediles deberán cotizar para la respectiva pensión.

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales o Ediles a nivel municipal que no demuestren otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio a la cotización a la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional.

Artículo 7º. A partir de la vigencia de esta ley, se declara el 30 de octubre como el día Nacional del **Edil o Miembro de la Junta Administradora Local** Municipal y Distrital y exaltarán la memoria de quienes han muerto en el ejercicio de dicha función pública.

Se celebrará en todo el país el día del Edil o Miembro de la **JAL**, evento que será promovido y apoyado por el Ministerio del Interior. Las Administraciones Municipales concurrirán a esta celebración con distintas actividades.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 DE 2024
CÁMARA**

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2024

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General

Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Radicación proyecto de ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley **“por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones”**.

Cordialmente,

Cordialmente,

 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento del Casanare	 CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO. Representante a la Cámara Departamento del Cauca
 MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Partido Liberal	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO Representante a la Cámara Departamento del Guaviare
 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2, Arauca
 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara por Arauca Partido Cambio Radical

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

De los Honorables Congressistas,

 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	
 DOLCEY TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ANÍBAL HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento del Casanare	 CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO. Representante a la Cámara Departamento del Cauca
 MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Partido Liberal	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO Representante a la Cámara Departamento del Guaviare

PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 DE 2024
 CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

Artículo 2°. Libertad de Escogencia. Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una caja de compensación familiar la tomará el trabajador. Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a aquellos trabajadores que elijan libremente la Caja de Compensación Familiar a la cual desean afiliarse.

Artículo 3°. Definición. La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger, entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cuál le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.

Artículo 4°. Transición. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reglamentará los términos, condiciones y procedimientos de transición para los trabajadores que a la entrada en vigencia de la presente Ley soliciten afiliación a la Caja de Compensación Familiar de su preferencia, además de la permanencia mínima para futuros cambios.

 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2, Arauca
 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara por Arauca Partido Cambio Radical

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La presente ley tiene, como objeto principal, reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la competencia y la mejora de la calidad de los servicios, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.

Como sociedad, reconocemos la importancia de promover el bienestar de los trabajadores y sus familias, garantizando que tengan acceso a servicios y beneficios que mejoren su calidad

de vida. Las Cajas de Compensación Familiar en Colombia desempeñan un papel vital en este aspecto, ofreciendo una amplia gama de programas que abordan las necesidades de salud, educación, vivienda, recreación y cultura de los trabajadores. Sin embargo, en la actualidad, la elección de la Caja de Compensación Familiar se encuentra restringida a la asignación geográfica y no se basa en las preferencias y necesidades individuales de los empleados.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

En este contexto, la presente iniciativa está justificada a favor de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar por parte de los empleados en Colombia, entre otros, en los siguientes argumentos:

- **Autonomía y Derechos Individuales:** La libertad de elección es un principio fundamental de una sociedad democrática. Permite a los ciudadanos ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.

- **Diversidad de Necesidades:** Los empleados tienen diversas necesidades y prioridades en lo que respecta a los servicios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar. Al permitirles elegir, se reconocen y respetan estas diferencias. Algunos empleados pueden requerir más atención en áreas como la vivienda, la educación o la recreación, y la elección les brinda la oportunidad de adaptar los servicios a sus necesidades específicas.

- **Fomento de la Competencia y la Calidad:** La libre elección estimula la competencia entre las Cajas de Compensación Familiar. La competencia a menudo conduce a la mejora de la calidad de los servicios, la eficiencia y la innovación, ya que las Cajas buscan atraer y retener a los empleados ofreciendo programas y beneficios de alta calidad.

- **Mayor Satisfacción del Empleado:** Cuando los empleados pueden elegir la Caja de Compensación Familiar que mejor se adapte a sus necesidades, es más probable que estén satisfechos con los servicios que reciben. Esto contribuye al bienestar y la felicidad de los trabajadores, lo que a su vez puede aumentar la productividad laboral.

- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** La libre elección de la Caja fomentaría una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sistema. Las Cajas de Compensación Familiar tendrían que competir por la afiliación, lo que podría llevar a una mayor claridad en la información y los costos asociados con sus servicios.

2.1 CONTEXTO FUNCIONAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN COLOMBIA:

La actividad de las cajas de compensación está circunscrita por la ley al ámbito departamental, siendo la excepción la Caja Campesina, la cual está autorizada para operar en todo el país y que atiende a los trabajadores del sector rural. El estudio de la estructura de este mercado tiene obligatoriamente que considerar la dimensión geográfica, pues realmente se trata de múltiples mercados regionales. Adicionalmente, además del pago del subsidio a los trabajadores beneficiarios, objeto para el cual fueron concebidas, la normativa vigente les asigna a las cajas de compensación familiar tareas variadas.

Existe una preocupación acerca de la regulación de este mercado en dos frentes: i) con respecto a la conveniencia de la segmentación geográfica de los mercados siguiendo la división geopolítica del país en departamentos, y ii) con respecto a la racionalidad de las Intervenciones del Gobierno tendientes a Proteger estos mercados de la Competencia Desleal.

De esta manera, surgen una serie de acusaciones de conductas desleales de las cajas, que pueden separarse en dos categorías: i) acciones de una caja tendientes a atraer hacia ella las empresas compensadas vinculadas a otras cajas, y ii) acciones de una caja tendientes a impedir la afiliación de empresas descompensadas. Se entiende como una empresa compensada aquella cuyos aportes de ley exceden el monto que recibirá en subsidios monetarios, y como descompensada, lo contrario.

En el 2023, hay 43 cajas de compensación operando en el país, repartidas entre 28 mercados geográficos, y una de ellas de carácter nacional, con dedicación exclusiva a los trabajadores rurales (Caja de Compensación Campesina). De estas 10 se encuentran con medidas cautelares de vigilancia o intervenciones administrativas totales. Al cierre de 2022 estas 43 CCF tenían un total de afiliados de 10.307.582

Tabla 1. Listado de cajas de compensación familiar a nivel nacional

Nombre de Caja	Sigla	Departamento	Municipio
Caja de Compensación Familiar - Comfenalco Antioquia	Comfenalco	Antioquia	Medellín
Caja de Compensación Familiar de Antioquia	Comfama	Antioquia	Medellín
Caja de Compensación Familiar de Barranquilla	Combarranquilla	Atlántico	Barranquilla
Caja de Compensación Familiar de Atlántico	Cajacopi	Atlántico	Barranquilla

Nombre de Caja	Sigla	Departamento	Municipio
Caja de Compensación Familiar	Comfamiliar Atlántico	Atlántico	Barranquilla
Caja de Compensación Familiar del Magdalena	Cajamag	Magdalena	Santa Marta
Caja de Compensación Familiar de Fenalco - Andi –	Comfenalco Cartagena	Bolívar	Cartagena
Caja de Compensación Familiar de Boyacá	Comfaboy	Boyacá	Tunja
Caja de Compensación Familiar de Caldas	Confa	Caldas	Manizales
Caja de Compensación Familiar del Caquetá	Comfaca	Caquetá	Florencia
Caja de Compensación Familiar del Cauca	Comfacauca	Cauca	Popayán
Caja de Compensación Familiar del Cesar	Comfacesar	Cesar	Valledupar
Caja de Compensación Familiar	Cafam	Cundinamarca	Bogotá
Caja Colombiana de Subsidio Familiar	Colsubsidio	Cundinamarca	Bogotá
Caja de Compensación Familiar	Compensar	Cundinamarca	Bogotá
Caja de Compensación Familiar del Chocó	Comfachocó	Chocó	Quibdó
Caja de Compensación Familiar	Cofrem	Meta	Villavicencio
Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano	Comfaoriente	Norte de Santander	Cúcuta
Caja de Compensación Familiar de Barrancabermeja	Cafaba	Norte de Santander	Barrancabermeja
Caja Santandereana de Subsidio Familiar	Cajasan	Santander	Bucaramanga
Caja de Compensación Familiar	Comfenalco Santander	Santander	Bucaramanga
Caja de Compensación Familiar de Sucre	Comfasucre	Sucre	Sincelejo
Caja de Compensación Familiar de Fenalco	Comfenalco Quindío	Quindío	Armenia
Caja de Compensación Familiar del sur del Tolima	Cafasur	Tolima	Espinal
Caja de Compensación Familiar del Tolima	Comfatolima	Tolima	Ibagué
Caja de Compensación Familiar del Tolima	Comfenalco	Tolima	Ibagué
Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca	Comfenalco Valle de la gente	Valle	Cali
Caja de Compensación Familiar del valle del Cauca Comfamiliar	Andi – Comfandi	Valle	Cali
Caja de Compensación Familiar del Putumayo	Comfamiliar Putumayo	Putumayo	Mocoa
Caja de Compensación Familiar de San Andrés y Providencia Islas	Cajasai	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Caja de Compensación Familiar del Amazonas	Cafamaz	Amazonas	Leticia
Caja de Compensación Familiar de Arauca	Comfiar	Arauca	Arauca

Nombre de Caja	Sigla	Departamento	Municipio
Caja de Compensación Familiar del Casanare	Comfacasanare	Casanare	Yopal
Caja de Compensación Familiar Camacol	Comfamiliar Camacol	Antioquia	Medellín
Caja de Compensación Familiar de Cartagena y Bolívar	Comfamiliar	Bolívar	Cartagena
Caja de Compensación Familiar de Córdoba	Comfacor	Córdoba	Montería
Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca	Comfacundi	Cundinamarca	Bogotá
Caja de Compensación Familiar de La Guajira	Comfaguajira	Guajira	Riohacha
Caja de Compensación Familiar del Huila	Comfamiliar	Huila	Neiva
Caja de Compensación Familiar de Nariño	Comfamiliar	Nariño	Tumaco
Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander	Comfanorte	Norte de Santander	Cúcuta
Caja de Compensación Familiar de Risaralda	Comfamiliar Risaralda	Risaralda	Pereira
Caja de Compensación Familiar Campesina	Comcaja	Cundinamarca	Bogotá

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Pensiones y Parafiscales.

2.2 Relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios

En 18 departamentos –los cuales representan el 64,3% de los mercados– hay sólo una caja de compensación disponible. Son mercados en los que el número de empresas afiliadas no supera el 3,8% del total y en los que el número de trabajadores afiliados está siempre por debajo del 2,1%. En estos mercados usualmente la relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios es significativamente superior a uno, y generalmente más alta que en los mercados de mayor tamaño.

Un dato de interés es que, sistemáticamente, el número de personas a cargo de trabajadores beneficiarios supera de manera importante el correspondiente a trabajadores no-beneficiarios, lo cual se puede explicar, en parte, debido a que los hogares que devengan menos ingresos tienden a ser más numerosos, especialmente en términos de número de niños. El promedio nacional de esta relación es de cuatro a uno. En 2006, esta relación fue, en promedio, superior a ocho en tres departamentos de la costa Atlántica (Cesar, Córdoba y Sucre), en los departamentos de Risaralda, Chocó, Tolima, Casanare, Amazonas y Quindío, y en la Caja Campesina.

El 59,4% del total de los trabajadores afiliados es empleado por el 42,8% de las empresas, y estos trabajadores están principalmente ubicados en Antioquia, Cundinamarca y el Valle. En el interior de estos mercados, la población afiliada está concentrada en pocas manos. En Cundinamarca, entre Colsubsidio, Cafam, y Compensar atienden el 19,3% del total de empresas y el 34,3% del total

de los trabajadores afiliados del país. Confama, en Antioquia, atiende el 11,4% de las empresas y el 10,7% de los trabajadores afiliados del país, mientras que, en el Valle del Cauca, Comfandi concentra el 6,2% de las empresas y el 5,9% de los trabajadores.

Los números confirman la distribución geográfica desigual de las actividades empresariales en el país y presentan, como es de esperarse, un mercado de cajas de compensación que sigue el mismo patrón de la concentración geográfica. Los números evidencian también un grado importante de heterogeneidad en tamaño entre las cajas que operan en un mismo mercado geográfico.

Cuando se observan las empresas afiliadas al sistema de cajas según su tamaño, se encuentra que, aunque en cada mercado y en cada caja la distribución por tamaño de las empresas afiliadas sigue a aquella del país –con una mayoría de microempresas, un número mucho menor de empresas pequeñas y un número muy pequeño de empresas medianas y grandes– resulta interesante observar la composición empresarial de los distintos mercados y de las cajas que operan en cada uno de ellos.

En general, la participación de las microempresas es significativamente más alta en los mercados más pequeños (Arauca, Caldas, Caquetá, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, entre otros), y menor en mercados como los de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, donde predominan las empresas más grandes.

Este patrón de distribución se repite al considerar las cajas por tamaño y de manera individual. Las cajas grandes atienden un número relativamente

mayor de empresas pequeñas, medianas y grandes y un número menor de microempresas, comparadas con las cajas pequeñas que operan en el mismo mercado.

Una excepción notable en este sentido es Camacol, en Antioquia: una caja pequeña con una distribución atípica en la que las empresas medianas y grandes están sobrerrepresentadas (19,0% frente a 6,3% en el país).

2.3 El mercado de cajas de compensación en Colombia: segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país.

Así, el balance que es posible hacer es que, en efecto, en los mercados en los que las cajas están sometidas a algún grado de competencia, cuando se mide la diversidad de los servicios que presta la caja, su desempeño es mejor que aquel de cajas que atienden mercados más monopólicos. Esto confirma lo que uno esperaría a partir de la teoría económica. Un acotamiento que es necesario hacer a esta afirmación tiene que ver con el hecho de que en Colombia los mercados de una sola caja tienden a ser mercados relativamente más pobres y más pequeños. Sin embargo, esto no explica el menor nivel de actividad en cuanto a la generación de ingresos adicionales a los aportes de nómina.

El mercado de cajas de compensación en Colombia es un mercado no sólo segmentado de acuerdo con la división política del país, sino también sujeto a barreras de entrada impuestas por la ley. Sólo pueden entrar en operación cajas de mínimo 500 empleadores y 10.000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, artículo 40).

Esta segunda restricción es el reconocimiento de que existe alguna ventaja en la calidad del servicio que está asociada al tamaño de la caja. Lo que no resulta evidente es cómo se determina el tamaño mínimo al cual se puede considerar eficiente que una caja de compensación entre a operar. Por una parte, la segmentación del mercado por departamentos, por la naturaleza de estos mismos, implica forzosamente la existencia de mercados de tamaños diversos y de diversos niveles de ingreso.

Las barreras de entrada han de estar definidas con sujeción a esta restricción, para que pueda existir por lo menos una caja en cada mercado. Por otra parte, esta disposición ignora que las cajas que aparentemente funcionan con un mayor grado de eficiencia son usualmente cajas de un tamaño mucho mayor que el mínimo que determina la ley.

Si hay un reconocimiento de que el tamaño trae algún tipo de ventaja en términos de costos, ya sea por economías de escala o por economías de alcance, y se piensa que la curva de costos medios de una caja de compensación tiene una forma típica de U, la estructura misma de costos del sistema actuaría como un desincentivo a la entrada de cajas excesivamente pequeñas, pues estas no estarían en capacidad de competir en el mercado.

En el extremo, si la curva de costos medios de este mercado fuera decreciente para todo nivel de demanda, se estaría frente a un caso de monopolio natural en el cual tendría sentido que el Estado dejara operar a una sola firma, regulándola. Este último no parece, sin embargo, ser el caso de las cajas de compensación, pues uno puede imaginarse que a partir de un tamaño dado una caja verá incrementarse sus costos de servicio por afiliado, en parte porque se trata de un mercado en el que el tema regional es relevante, dado que los costos de servicio están necesariamente asociados a la ubicación del trabajador afiliado y su familia.

La reflexión anterior apunta a sugerir la conveniencia de reconsiderar la racionalidad de la segmentación del mercado en departamentos. Como se pudo apreciar a partir de los datos, esto sujeta a los departamentos más pobres a ser atendidos por cajas más pobres y no contribuye a igualar la calidad de vida entre las regiones. Igualmente, obliga a algunos mercados a ser atendidos por una sola caja, con los consiguientes costos en eficiencia que esto trae consigo, como pudo apreciarse en la sección anterior.

Siempre que la competencia (o la posibilidad de competencia) discipline naturalmente un mercado, el Estado debe evitar intervenir.

Por otra parte, la imposición de un tamaño mínimo de operación para entrar no es necesaria, pues la mínima escala eficiente la determina el mercado. En el largo plazo, un esquema como el que aquí se visualiza tendería hacia un mercado atendido por un número más pequeño de cajas más grandes, supervisado por una autoridad encargada de proteger a los usuarios de comportamientos colusivos, de regular eventualmente la calidad mínima de los servicios y de diseñar un esquema regulatorio o de incentivos que garantice la presencia de las cajas en las zonas más pobres del país.

La segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país tiene algunas implicaciones negativas para su buen funcionamiento. Por una parte, contribuye a limitar la competencia a la que se enfrentan las cajas. Por otra, posiblemente aún más grave, limita la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones, al sujetar a los departamentos menos desarrollados a ser servidos por las cajas más pobres.

Es importante entonces revisar la racionalidad de esta disposición, con el fin de permitir mercados en los que las cajas en efecto puedan explotar las economías de escala y de alcance que puede haber en la estructura de costos de los servicios que prestan.

Una alternativa es desregular el mercado y dejar que la eficiencia de las cajas sea el criterio que guíe su elección de tamaño y su rango geográfico de atención. Seguramente esta estrategia llevaría a una estructura del mercado con menos cajas, y de mayor tamaño en promedio.

Alternativamente, el Estado podría revisar la actual segmentación del mercado definiendo unas regiones más amplias en las que coexistan localidades de altos y bajos ingresos. En cualquiera de los dos casos, el Estado tendría que estar alerta para entrar a regular la calidad del servicio cuando la competencia no sea suficiente, para vigilar y controlar los posibles comportamientos de competencia desleal, y para intervenir con regulaciones o esquemas de incentivos que aseguren la presencia de las cajas en las zonas más pobres.

Así, Marcela Meléndez y Fabio Sánchez, en su estudio “La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar”, proponen medidas para solucionar los problemas de ineficiencia de la actual estructura de las cajas de compensación del país; dichas medidas son:

- Debe propiciarse la libre entrada de cajas de compensación al mercado. Las economías de escala con las que se opera desmotivarán de manera automática la entrada de jugadores demasiado pequeños que no estén en capacidad de competir.

- Debe permitirse a las cajas de compensación competir por la afiliación de las empresas, utilizando su portafolio completo de servicios, incluido en él la cuota de subsidio monetario que la caja está en disposición de pagar. Esto requiere la derogación del Decreto número 1769 de 2003.

- Deben diseñarse esquemas de incentivos o regulaciones dirigidas a promover la presencia de las cajas en localidades de menor tamaño (y/o menores ingresos), de modo que la libre competencia no tenga como resultado localidades desatendidas.

- Deben perseguirse y sancionarse comportamientos de verdadera competencia desleal como el cierre ilegal de las puertas de una caja a las empresas descompensadas, o la oferta de contraprestaciones no relacionadas con el portafolio de servicios a una empresa a cambio de su afiliación. Una herramienta para prevenir este tipo de comportamientos será realizar un esfuerzo de publicidad importante para que las empresas conozcan sus derechos legales y promover la denuncia por parte de las empresas de cualquier actividad de las cajas que no se ajuste a la ley. De hecho, si en la práctica han ocurrido comportamientos como los descritos en este numeral, esto sólo habla de la debilidad de la Superintendencia de Subsidio Familiar para hacer cumplir la ley.

- En reconocimiento de que se está frente a mercados de competencia imperfecta en los que los participantes pueden ejercer alguna forma de poder de mercado, debe considerarse la posibilidad de regular la calidad del servicio de las cajas (estableciendo, por ejemplo, un valor mínimo al subsidio monetario).

Debe no perderse de vista que a quien hay que proteger es al trabajador afiliado (y a su familia) y no a las cajas de compensación. Hay que defender la competencia, y no a los competidores

3. MARCO JURÍDICO

En Colombia, se hace mención del subsidio familiar por primera vez en la Ley 60 de 1946. Luego, con el **Decreto 118 de 1957** se ordenó la creación de las cajas de compensación familiar (CCF) y se estableció el subsidio como obligación legal para empresas con un capital superior a cien mil pesos (de 1957) y un número mínimo de veinte empleados.

En sus orígenes se trata de un subsidio de carácter prestacional selectivo, que deja a buena parte de la población laboral activa por fuera del régimen y que permite a los empleados vinculados a empresas grandes obtener subsidios monetarios más altos.

El Decreto 3151 de 1962 autoriza a las cajas de compensación por primera vez para prestar también otros servicios a las familias de los trabajadores afiliados.¹

Más adelante, reivindicando la solicitud de las asociaciones sindicales, **la Ley 56 de 1973** revisa las reglas para la asignación de subsidios, corrigiendo las inequidades que resultaban al estar el monto del subsidio atado al valor de la nómina, y admite la representación de los obreros en sus consejos directivos.

Esta misma ley autoriza a las cajas a adelantar “programas de acción social” con preferencia en los campos de salud, educación, alimentación y mercadeo, y a realizar planes de construcción y financiación de vivienda individuales y multifamiliares. La participación de las cajas en este tipo de programas implica una redistribución de las apropiaciones antes destinadas exclusivamente al pago del subsidio directo en dinero.

En **1981 la Ley 25** somete a las cajas de compensación familiar a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad hoy adscrita al Ministerio de la Protección Social.

Un año más tarde, **la Ley 21 de 1982** hace una compilación de toda la legislación relacionada con el tema del subsidio familiar y determina la manera como las cajas de compensación deben distribuir los aportes entre las diferentes actividades que les asigna la ley.

El Decreto número 341 de 1988, reglamentario de esta ley, se considera el reglamento del funcionamiento de las cajas de compensación familiar. Este decreto reglamenta la constitución de las cajas, el régimen de afiliaciones, los subsidios, las inversiones, el control de la Superintendencia y la ejecución de programas sociales en las áreas de salud, vivienda, educación, recreación y crédito, entre otros.

Posteriormente, **la Ley 49 de 1990** establece que los recursos que por ley deben dedicar las cajas de compensación a los programas sociales impuestos

¹ Meléndez, Marcela. Sánchez, Fabio. (2008). La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar. Fedesarrollo. Página 107.

por el Gobierno dependerán de lo que se denomina el “cuociente” de cada caja.

Este cuociente es la relación entre los recaudos de la caja divididos por el número de personas a cargo de los beneficiarios de la caja y los recaudos de todas las cajas divididos por el número total de personas a cargo de los beneficiarios de todas las cajas del país. Un cuociente menor que uno significa que la caja paga menos subsidio monetario por afiliado que el promedio de las cajas; un cuociente mayor que uno significa lo contrario. Este cuociente se utiliza para determinar el porcentaje de recursos que cada caja destina a los subsidios monetarios y el que destina a otros programas.

En 1991, la Ley 3ª crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el subsidio familiar de vivienda.

Luego en el año 2000 se expiden los Decretos Reglamentarios 1746 y 2620. El primero autoriza a las cajas para otorgar créditos hipotecarios y el segundo define los diferentes tipos de soluciones de vivienda, los beneficiados por el subsidio y los montos.

La Ley número 100 de 1993 promueve la participación de las cajas de compensación familiar en el Sistema de Seguridad Social, dándoles la oportunidad de crear sus propias entidades promotoras de salud (EPS). En esta misma ley se reglamenta la participación de las cajas en el régimen subsidiado, dándoles la libertad de crear y administrar sus propias Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y se determina que, en caso de no hacerlo, los recursos previstos para este fin se transferirán al Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga).

También en 1993, la Ley 101 crea la Caja de Compensación Familiar Campesina (Comfama) como una corporación con la misma personería jurídica que las cajas existentes y con el objetivo de cubrir a los trabajadores del sector rural en todo el país.

Más recientemente, la Ley 789 de 2002 incluye cambios que afectan la operación de las cajas. Por una parte, con el fin de evitar dobles subsidios a un mismo hogar, esta ley establece topes al subsidio monetario. Por otra parte, determina que las cajas destinarán recursos para el fomento del empleo y la protección al desempleo mediante la creación de programas de microcrédito destinados a la microempresa y a la pequeña y mediana empresa.

Adicionalmente, la Ley 789 establece un “régimen de transparencia” según el cual las cajas no deben ejercer frente a los empleadores ningún tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la caja o impedir su desafiliación, ni tener actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado.

A partir de enero de 2003, la ley somete a las cajas a la inspección, vigilancia y control de la

Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección del consumidor.

El Decreto número 1769 de 2003, expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas por esta ley, regula por primera vez el valor del subsidio monetario que se paga a través de las cajas, estableciendo un régimen en el que habrá un tope al subsidio en cada departamento (cuota de referencia departamental) y transferencias de unas cajas a otras para compensar aquellas cajas cuyos ingresos por aportes sean insuficientes para financiar un nivel de subsidio igual a la cuota de referencia.

La Ley 920 de 2004 autoriza a las cajas de compensación familiar a adelantar actividad financiera, entendida como la captación de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados para colocar estos fondos nuevamente y de forma exclusiva entre estos, a través de créditos.

En 2011, la Ley 1438 estableció que las Cajas de Compensación Familiar deben asignar una partida de 6,25% sobre los aportes patronales, para acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de atención primaria en salud y/o en la unificación de los planes de beneficios. Según Asocajas y Coddés (2014), “esta ley le dio un nuevo aire al papel que las Cajas tienen para el sistema de salud en el país, consolidándose en pieza clave de la recomposición del sistema salud”.

Por otra parte, la Ley 1636 de 2013 estableció la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y la institucionalidad para su operación. Esta misma ley establece que las CCF deben brindar beneficios sociales y económicos para la población cesante a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), cuya fuente de financiamiento son los recursos del Fonede.

Durante 2018, se consolidó la mesa de Foniñez con la participación de diversas CCF, para la construcción de la primera propuesta de ajuste del Decreto número 1729 de 2008, la cual se trabajó con la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia y el Ministerio de Trabajo durante el segundo y tercer trimestre de 2018. Como se presenta más adelante, este tipo de acciones permite afirmar desde la perspectiva de algunos actores, que sí hubo un tránsito de las CCF hacia la mayor incidencia en política pública tanto a escala nacional, como regional y local.

En general, la evolución de las CCF ha permitido pasar del subsidio monetario a una amplia gama de modalidades que incluyen tanto los subsidios en dinero, como en especie, y que aplican tanto a los trabajadores de empresas aportantes, como a trabajadores independientes, pensionados y no afiliados según Asocajas (2015). Esta amplia gama de modalidades incluye, según Carrasco y Farne (2010), casi todos los servicios que integran la seguridad y la protección social en el país. Para ello,

se ha contado también con una evolución legal que permite contar con una serie de reglamentaciones y regulaciones que reflejan la complejidad de las realidades económicas y sociales de Colombia.²

4. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta “³.

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

² Lorena, Riveras. (2022). Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: Estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad. Página 13.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M. S. Cristina Pardo Schlesinger.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarían en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

“En tratándose de conflicto de intereses, el interés “particular” cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador.”⁴

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente, en mi calidad de autor de este proyecto, considero que este no genera conflictos de interés con el suscrito. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.

Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda beneficiar de manera específica al congresista, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C. P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo “. (Sentencia C-315 de 2008).

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

Sin embargo, frente a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de ley, consideramos que las mismas no generan un impacto fiscal adicional, pues en las mismas no existe la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

6. CONCLUSIONES

En estos términos dejo esta iniciativa a consideración de los Honorables Congresistas, para que, en su sano juicio y en análisis ponderado de esta temática, se pueda tener una nueva legislación que privilegie la Autonomía y Derechos Individuales y la Diversidad de Necesidades familiares y así permitir a los trabajadores ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar

familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.

De los honorables Congresistas,

 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	
 DOLCEY TORRES ROMERO Representante a la Cámara	 ANÍBAL HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda

Departamento del Atlántico	
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento del Casanare	 CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO. Representante a la Cámara Departamento del Cauca
 MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Partido Liberal	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO Representante a la Cámara Departamento del Guaviare
 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2, Arauca
 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara por Arauca Partido Cambio Radical

SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de Julio del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 042 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR German

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2024
CÁMARA**

por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2024

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General




Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación proyecto de ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, *por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	
 DOLCEY TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO. Representante a la Cámara. Departamento del Cauca

 MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Partido Liberal	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO Representante a la Cámara Departamento del Guaviare
 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2, Arauca
 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara por Arauca Partido Cambio Radical
 WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ Representante a la Cámara Citrep No. 7 Meta - Guaviare	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2024
CÁMARA

por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer al río Arauca, su cuenca y sus afluentes como una entidad sujeta de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y los campesinos que habitan en la zona de influencia.

Artículo 2º. Reconocimiento. Reconózcase al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

Artículo 3º. Ámbito de aplicación: La presente ley se aplicará dentro del territorio Nacional, incluyendo la zona de influencia del río Arauca en los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas declaradas como zonas de frontera del departamento de Arauca, según corresponda.

El Gobierno nacional, departamental de Arauca y municipal de la zona de influencia del río Arauca adelantarán la formulación, implementación y evaluación de medidas para el cumplimiento del objeto de la presente ley, promoviendo la activa cooperación de los organismos gubernamentales de la República Bolivariana de Venezuela, como también de los diferentes sectores de la sociedad y de las comunidades ribereñas de la frontera entre los dos países.

Artículo 4º. Representantes legales. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Arauca, elegirán tres (3) representantes legales, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos reconocidos en la presente ley.

Parágrafo 1º. Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) período igual al inicial.

Parágrafo 2º. El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3º. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona del río Arauca se realizará según el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Arauca.

Artículo 4º. Comisión de guardianes del río Arauca. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del río Arauca, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de

Guardianes del río Arauca, la cual estará conformada por:

1. El Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a).
2. El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a).
3. El Director(a) de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) o su delegado (a).
4. El Gobernador(a) del Departamento de Arauca o su delegado(a).
5. Los alcaldes(as) de los municipios que integren la cuenca y la zona de influencia del río Arauca o sus delegados.
6. Un(a) representante por cada municipio de las comunidades étnicas que ejercen derechos territoriales en la cuenca y en la zona de influencia del río Arauca.
7. Un(a) representante por cada municipio de las comunidades campesinas que habitan en la cuenca y en la zona de influencia del río Arauca.
8. Un (a) representante de organizaciones comunitarias que habitan en la cuenca y en la zona de influencia del río Arauca.

Los anteriores integrantes deberán participar y cooperar de forma activa en la Comisión, con voz y voto dentro de la misma.

Parágrafo 1°. La Comisión podrá contar con la presencia de delegados de las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), y organizaciones de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Caquetá, su cuenca y afluentes; quienes contarán con voz dentro del Comité, pero no con voto.

Parágrafo 2°. La Comisión elaborará y presentará un informe semestral a la comunidad en general y a las comisiones quintas del Congreso de la República sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.

Parágrafo 3°. Los Representantes Legales del río Arauca, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las CAR, definirán el reglamento para la conformación, toma de decisiones y funciones de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses siguientes a su designación como Representantes Legales. La toma de decisiones se deberá realizar de manera democrática y participativa.

Parágrafo 4°. La Comisión de Guardianes del río Arauca deberá estar presidida por los Representantes legales del mismo.

Artículo 5°. Plan de protección. La Comisión de Guardianes del río Arauca, conformada por los

Representantes Legales y el equipo designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del río Arauca, su cuenca y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas, así como la prevención de daños adicionales en la región, y hará su seguimiento y evaluación. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, contados a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes desarrollada en artículo 4° de la presente Ley y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del río Arauca, su cuenca y sus afluentes.

La Comisión de Guardianes del río Arauca deberá revisar el Plan de Protección mínimo cada tres (3) años.

Parágrafo 1°. El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores en cooperación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, adelantará la cooperación binacional con el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de elaborar el Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental de la Cuenca Hidrográfica (POMCH) del Río Arauca, en un plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. Acompañamiento permanente. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, a la Comisión de Guardianes del río Arauca y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

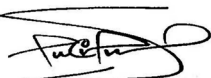


Artículo 7°. Asignaciones presupuestales. Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o de quien haga sus veces, al Departamento de Arauca, y a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes, para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá destinar recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad para la protección del río Arauca. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	
 DOLCEY TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO. Representante a la Cámara. Departamento del Cauca
 MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Partido Liberal	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO Representante a la Cámara Departamento del Guaviare
 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2, Arauca

 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara por Arauca Partido Cambio Radical
 WILLIAN FERNÉY ALJURE MARTÍNEZ Representante a la Cámara Citrep No. 7 Meta - Guaviare	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.1 Generalidades sobre el río Arauca

El río Arauca es uno de los principales afluentes del río Orinoco y es considerado uno de los más importantes de la región andina de Colombia. Con una extensión de más de 1.000 kilómetros, este río recorre los departamentos de Boyacá, Casanare, Arauca y Vichada, formando una parte importante del paisaje natural y cultural de la región.¹

El río Arauca es una importante fuente de agua para la agricultura, la pesca y el transporte fluvial en la región. Además, su cuenca hidrográfica es hogar de una gran variedad de especies animales y vegetales que dependen de sus aguas para sobrevivir.

Otra de las razones por las que el río Arauca es importante para Colombia es por su papel en la

economía del país. La región alrededor del río es rica en petróleo, lo que ha llevado a la construcción de infraestructuras para su extracción y transporte, como oleoductos y carreteras. Además, el río es utilizado para el transporte de la producción petrolera y agrícola de la región.

El río también tiene una gran importancia cultural para la región. Muchas comunidades indígenas y campesinas viven en la cuenca del río y dependen de él para su subsistencia. Además, el río es el hogar de numerosos pueblos ribereños que han desarrollado una cultura y una forma de vida basada en sus aguas.

Localizado al norte de la cuenca del río Orinoco en Colombia, nace en los Andes, recorre alrededor de 1.001 km entre Colombia y Venezuela, y cuenta con diferentes tipos de ecosistemas tales como páramos, bosque andino húmedo, sabanas estacionales y el predominio de sabanas inundables.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Es en la cordillera Oriental colombiana donde nace el río Arauca, concretamente a cuatro mil metros sobre el nivel del mar, en el páramo de El Almorzadero, localizado en el departamento de Santander; en la parte más alta es llamado río Chitagá cerca del Nevado del Cocuy, después cambia su rumbo en orientación oriente, recibiendo en su margen derecha tributaciones de los ríos Cubugon y Cobaria, y cuando llega a tierras planas le tributan sus aguas los ríos Róyota, Bojabá y Banadía, así como el río Cutufí y finalmente llega a tierras venezolanas desembocando en el Orinoco²

La cuenca del río Arauca es una de las más grandes del oriente colombiano e incluye un área de drenaje de aproximadamente 28.300 kilómetros², difícil de delimitar en la mayor parte de los llanos orientales, donde no existen elementos estructurales que separen los depósitos de los diferentes ríos de piedemonte.³

1.1.1 Hidrología y calidad del agua:

La hidrología del río Arauca ha sido objeto de investigación para comprender su régimen de caudales, la erosión y sedimentación, y los factores

² López, D. P. y Gómez, D. FR. (2019). Determinación de la cota de inundación del río Arauca en la vereda Barrancones, municipio de Arauca mediante un modelo hidrodinámico [Tesis de especialista, Universidad Católica de Colombia].

³ Moreno-Murillo, J.M. y Ordíñez, J. (2019). The continental delta of the Arauca River in Colombia and its distributive drainage system. En: E-proceedings of the 38th IAHR World Congress, September 1-6, 2019, Panama City, Panama.

¹ <https://colombiaverde.com.co/geografia/hidrografia/rio-arauca/>

que influyen en la calidad del agua. Se han llevado a cabo estudios para monitorear la contaminación del agua, especialmente debido a actividades industriales como la extracción de petróleo y el uso de agroquímicos en la agricultura.

La planicie de desborde por la que discurre el río Arauca se extiende formando un ángulo entre el río Meta y los abanicos aluviales y coluviales de la cordillera Oriental. Esta planicie, según FAO (1964), estaría en un proceso de subsidencia (hundimiento) más acentuado hacia el oriente y alcanzaría su punto más bajo en la depresión de Apure, en territorio venezolano. Por ello, si bien el río representa un límite político con Venezuela, no sucede lo mismo con su cuenca, la cual forma parte activa de la depresión Arauca-Apure, una cubeta con procesos de inundación marcados, que es reconocida por su riqueza de especies ícticas.⁴

La red hidrográfica en el departamento está delimitada por el río Casanare al sur, al cual tributan los ríos que nacen en el piedemonte (Tocoragua, Cravo Norte y Ele). En el centro oriente del departamento se encuentra el río Cinaruco, que nace en la sabana eólica de Arauca y sigue su curso hacia Venezuela. Finalmente, el límite norte del departamento es el río Arauca, que nace en el piedemonte andino y sigue su curso hacia Venezuela a través de la depresión Arauca-Apure.

Las inundaciones a lo largo del cauce principal del sistema del río Arauca y sus cauces divergentes están asociadas a altos caudales y baja capacidad hidráulica del curso del río, facilitando el desbordamiento por avulsión, generando brechas de ruptura en los diques naturales, colmatación del cauce y migración del río curso.

Este proceso se da en otras zonas del piedemonte y aguas abajo de Puerto Colombia en la frontera con Venezuela, en sitios como “Isla del Charo”, San Lorenzo, Arauquita, Bayonero, Brazo Viejo, Brazo Gaviotas, Los Angelitos, Guardulio y “Isla Guárico”, en el último tramo del río, con evidencias de migración y avulsión. Cada uno de estos sitios ha estado activo en diferentes momentos y con diferentes condiciones sedimentológicas e hidráulicas.⁵

Para las comunidades que habitan las casi 3.000 hectáreas que componen las islas del río Arauca y algunas poblaciones aledañas, no hay peor amenaza que las inundaciones retornan cuando llegan las lluvias y que han acabado con sus cultivos, viviendas, vías e infraestructura. De acuerdo con sus

denuncias, las inundaciones se empezaron a generar luego de que algunos caños fueran desviados para abrirles paso a diferentes procesos productivos, lo que ha ocasionado, además, la pérdida de la conectividad del río con humedales importantes como la Laguna de Lipa, de modo que se incrementa aun más el riesgo de inundaciones. La conectividad del río es importante para el apropiado flujo hídrico, la migración de especies y el movimiento de energía y materia a lo largo de la cuenca.

1.1.2 Biodiversidad y ecología acuática:

La cuenca del río Arauca alberga una rica biodiversidad de flora y fauna acuática. Investigaciones han documentado la presencia de especies de peces, aves acuáticas, mamíferos y reptiles en sus aguas y ecosistemas ribereños. Estos estudios buscan comprender los patrones de distribución de especies, los ciclos de vida y las interacciones ecológicas en el río y sus alrededores.



Fuente: Sitio web oficial de la Gobernación de Arauca⁶

1.1.3 Impactos ambientales de la actividad humana:

La explotación petrolera en la cuenca del río Arauca ha generado preocupaciones sobre sus impactos ambientales, sociales y económicos. Se han llevado a cabo evaluaciones de impacto ambiental para estudiar los efectos de la extracción de petróleo en el agua, el suelo, la vegetación y la fauna silvestre. También se han investigado los impactos socioeconómicos de la actividad petrolera en las comunidades locales, incluyendo cambios en la calidad de vida, la salud y la economía.



⁴ Mesa Lina y Quiñones Jhonatan (2019). Biodiversidad en el departamento de Arauca. Gobernación de Arauca, Fundación Omacha y Fundación Ecollano

⁵ Ortiz, Diego Alejandro y Suárez, Édgar (2022). Análisis de los efectos de la variación del cauce del río Arauca en la frontera colombo-venezolana, específicamente en el sector de la isla Gaviota en el departamento de Arauca, frente a la soberanía de Colombia. [Tesis de especialista, Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”].

⁶ <https://arauca.gov.co/en-el-dia-internacional-del-delfin-rosado-mr-turismo-colombia-y-promotores-turisticos-piden-protger-el-rio-arauca-para-salvaguardar-esta-especie/>



Fuente: Caracol Radio⁷

Arauca representa un antes y un después en la historia de explotación de petróleo en Colombia. Fue allí donde empezaron las primeras actividades de exploración y donde se descubrió uno de los campos petroleros más importantes del país: Caño Limón. Ubicado en el municipio de Araucita y a escasos metros del río Arauca, este pozo llevó a que el país empezara a exportar el crudo y hasta ahora ha generado más de 1.300 millones de barriles. Hasta la década de los 80, la actividad agropecuaria predominaba en la economía de los Llanos pero la producción de petróleo se convirtió en la actividad económica central de la región generando grandes desafíos.

De acuerdo con datos del Gobierno nacional, en la cuenca Orinoco se han perforado 7.003 pozos petroleros, lo cual la convierte en una de las regiones de mayor producción petrolera del país. Es evidente que este sector ha jalonado la economía, pero es necesario conocer los impactos de sus actividades y de la movilización social a su alrededor. Con la llegada de la bonanza petrolera a Arauca no sólo se dieron radicales transformaciones sociales y políticas, sino también fuertes impactos ambientales cuyos efectos todavía padecen sus habitantes. Además de las transformaciones políticas y sociales resultado del auge petrolero, la población se ha incrementado 2.8 veces desde 1985. Esto causa presiones adicionales para la provisión de comida en la subcuenca.⁸

1.1.4 Importancia económica:

Desde el punto de vista económico, el río Arauca tiene una importancia significativa para la región. Es una fuente de recursos naturales y juega un papel crucial en la agricultura y la ganadería. La región de Arauca, a través de la cual fluye el río, aporta el 8% del total de exportaciones de Colombia y es altamente productiva en el sector agropecuario. La ganadería es una de las principales fuentes de ingreso, junto con la agricultura y la exploración de hidrocarburos. La producción agrícola incluye cultivos de cacao, plátano, caña de azúcar, papaya, achote, limón, naranja, piña, arroz y maíz, que

⁷ https://caracol.com.co/radio/2014/02/24/regional/1393237980_096751.html
https://www.youtube.com/watch?v=V5-Z6jU53Tc&ab_channel=faridK

⁸ Simón Costanzo, Alexandra Fries (2016). Arauca River Report Card 2016. University of Maryland.

aportan el 30% del PIB al departamento. Además, la ganadería es responsable del 23% del PIB en Arauca⁹.

1.1.5 Gestión y conservación:

La gestión sostenible de los recursos naturales en la cuenca del río Arauca es fundamental para garantizar su conservación a largo plazo. Se han propuesto y aplicado medidas de conservación, restauración y manejo integrado de cuencas para proteger los ecosistemas acuáticos y ribereños del río. Esto incluye la implementación de áreas protegidas, la promoción de prácticas agrícolas sostenibles y la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones¹⁰.

1.1.6 Ecosistema Turístico:

El río Arauca, ubicado en América del Sur, es un importante hábitat para las toninas o delfines rosados (*Inia geoffrensis*). Estas especies son criaturas de agua dulce endémicas de la cuenca del Amazonas y sus afluentes, incluido el río Arauca. Durante muchos años estuvo catalogada como ‘Vulnerable’ dentro de la lista roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); después pasó a ‘Datos deficientes’ y, prontamente, pasará a estar en ‘Peligro’. **La contaminación, la minería, la caza directa y la construcción de hidroeléctricas lo tienen amenazado.**¹¹ La importancia del río Arauca para las toninas o delfines rosados radica en varios aspectos:



Fuente: Instituto Humboldt¹²

Hábitat natural: El río Arauca proporciona un hábitat vital para las toninas o delfines rosados. Estos mamíferos acuáticos dependen de los sistemas fluviales para alimentarse, reproducirse y criar a sus crías. El Río Arauca, con su extensa red de canales y áreas ribereñas, ofrece condiciones ambientales adecuadas para su supervivencia.

Alimentación: Las toninas o delfines rosados se alimentan principalmente de peces, crustáceos y otros organismos acuáticos que habitan en el río. El río Arauca, al ser un ecosistema rico en biodiversidad acuática, proporciona una fuente abundante de alimentos para estas criaturas.

Reproducción y crianza: Los delfines rosados suelen reproducirse y criar a sus crías en aguas tranquilas y poco profundas, como las que se encuentran en ciertas partes del río Arauca. Estas áreas son vitales para el ciclo de vida de las

⁹ *Ibidem*

¹⁰ <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-estudian-la-biodiversidad-del-fecundo-rio-arauca-138574>

¹¹ *Ibidem*

¹² <https://www.humboldt.org.co/noticias/en-busca-de-los-delfines-rosados-y-nutrias-gigantes-del-meta>

toninas, ya que proporcionan condiciones seguras y adecuadas para la reproducción y el cuidado de las crías.

Conexión con otros ecosistemas: El río Arauca también puede servir como corredor ecológico para las toninas o delfines rosados, permitiéndoles migrar entre diferentes hábitats dentro de la cuenca del Amazonas. Esto es crucial para mantener la diversidad genética y la salud de la población de delfines rosados en toda su área de distribución.

Importancia cultural y turística: Además de su importancia ecológica, el río Arauca y su población de toninas o delfines rosados también pueden tener un valor cultural y turístico significativo. Estas criaturas a menudo atraen la atención de los visitantes interesados en la observación de la vida silvestre, lo que puede generar ingresos para las comunidades locales a través del ecoturismo.

1.1.7 Objetivos de desarrollo sostenible:

La aprobación de este proyecto puede contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Colombia, de varias maneras:

1. ODS 6: Agua limpia y saneamiento - Al otorgar derechos al río Arauca, se promueve su protección y conservación, asegurando que el agua permanezca limpia y accesible para las comunidades locales. Esto contribuye directamente al objetivo de garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

2. ODS 14: Vida submarina - Proteger el río Arauca como sujeto de derechos implica también la conservación de su biodiversidad acuática y la vida submarina. Esto ayuda a preservar los ecosistemas acuáticos y promueve el uso sostenible de los recursos marinos.

3. ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres - Los ríos son parte integral de los ecosistemas terrestres, y su protección contribuye a la conservación de la biodiversidad, la prevención de la desertificación y la mitigación de los impactos del cambio climático.

4. ODS 13: Acción por el clima - Al proteger el Río Arauca, se fomenta la conservación de los ecosistemas naturales, que juegan un papel crucial en la absorción de carbono y la regulación del clima. Esto contribuye a la lucha contra el cambio climático y sus efectos.

5. ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles - Garantizar la salud y sostenibilidad del río Arauca puede mejorar la calidad de vida de las comunidades cercanas, proporcionando agua limpia, oportunidades de recreación y turismo ecológico, y fomentando la resiliencia ante desastres naturales.



Fuente: ONU¹³

2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

2.1 Disposiciones Constitucionales:

La Carta Política de 1991 incluyó en nuestro sistema legal una serie de normativas ambientales con el propósito de otorgar una notable importancia al medio ambiente en términos de su protección y preservación. En particular, el artículo 8 se erige como el principio fundamental al reconocer al medio ambiente como un derecho constitucional, estableciendo así la responsabilidad tanto del Estado como de los individuos de proteger las riquezas culturales y naturales del país.

Artículo 8º. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Además, es destacable el artículo 79, que garantiza el derecho fundamental al disfrute de un ambiente sano y, por ende, impone al Estado el deber de proteger la diversidad y la integridad ambiental. De manera similar, el artículo 80 impone al Estado la obligación de planificar la gestión y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores que puedan afectar negativamente al ambiente. Asimismo, establece la imposición de sanciones legales y la exigencia de reparación por los daños ambientales causados.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

¹³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

2.2 Jurisprudencia Constitucional:

La Corte Constitucional ha establecido una línea jurisprudencial en cuanto a la importancia de proteger y conservar el medio ambiente. Uno de los primeros fallos destacados es la Sentencia T-411 de 1992, en la que se abordó la problemática ambiental de la siguiente manera:

“la protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.”¹⁴ (negrilla propia).

Posteriormente, en la Sentencia C-431 de 2000, la Corte hizo hincapié en que la protección del medio ambiente es un objetivo primordial dentro de la estructura del Estado Social de Derecho. Esta idea fue reafirmada y desarrollada más recientemente en la Sentencia C-449 de 2015, donde se estableció lo siguiente:

“...la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho. Bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)”¹⁵ (negrilla propia)

Finalmente, el fallo destacado en la protección ambiental es la **Sentencia T-622 de 2016**, donde se reconoció al río Atrato como un sujeto de derechos

con el objetivo de garantizar su conservación y protección. Este reconocimiento se basó en una visión ecocéntrica de la naturaleza, que considera que el ser humano forma parte de la misma y que esta es un ser viviente. La Corte fundamentó su argumentación en los derechos bioculturales, el derecho fundamental al agua, el principio de prevención, el principio de precaución y la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la salud y el medio ambiente de las comunidades étnicas. Estos principios y derechos son igualmente aplicables en la problemática abordada en el presente proyecto de ley.

2.3 Jurisprudencia Corte Suprema de Justicia

Además de lo mencionado anteriormente, es crucial destacar como fundamento normativo de este Proyecto de Ley la Sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. En este fallo, el alto tribunal, apoyándose en la jurisprudencia constitucional previamente citada, reconoce a la Amazonia colombiana como una entidad sujeta de derechos, con derecho a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la conforman.

Con este propósito, la Corte ordena a diversas entidades del Estado colombiano que tomen medidas para prevenir la degradación y asuman la responsabilidad en lo que respecta a la protección y conservación de la Amazonia mediante acciones concretas, como la formulación de un Plan de Acción a Corto, Mediano y Largo Plazo que combata la deforestación en este ecosistema. Además, se insta a la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC) como una medida adicional para garantizar la preservación de este invaluable patrimonio natural.

3. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de noviembre de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-449 del 16 de julio de 2015, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Reiterada en el fallo C-389 de 2016.

asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta”¹⁶.

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificadorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarían en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

“En tratándose de conflicto de intereses, el interés “particular” cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador.”¹⁷

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente, en mi calidad de autor de este proyecto, considero que este no genera conflictos de interés con el suscrito. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.

Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda favorecer de manera específica al

congresista, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

4. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo “. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M. S. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C. P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario, es claro que es el Poder Ejecutivo, y en el interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Sin embargo, frente a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de Ley, consideramos que las mismas no generan un impacto fiscal adicional, pues en las mismas no existe la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta los argumentos normativos y conceptuales expuestos en la exposición de motivos, ponemos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley *“Por medio del cual se reconoce al Río Arauca, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones”*.

De los honorables congresistas,

 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	
 DOLCEY TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO. Representante a la Cámara. Departamento del Cauca

 MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Partido Liberal	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO Representante a la Cámara Departamento del Guaviare
 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2, Arauca
 LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara por Arauca Partido Cambio Radical
 WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ Representante a la Cámara Citrep No. 7 Meta - Guaviare	

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2024
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 043 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: Hé German
Botero

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1081 - viernes, 2 de agosto de 2024
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 CARTAS DE ADHESIÓN Págs.

Carta de Adhesión al proyecto de ley número 001 de 2024 Cámara honorable representante Carolina Giraldo Botero, Ley Simona.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 041 de 2024 Cámara, por medio del cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales en Colombia y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 042 de 2024 Cámara, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.	8
Proyecto de ley número 043 de 2024 cámara, por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.	17