



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 1029

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.*

Bogotá D. C., 2 de agosto de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación proyecto de ley, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante el Senado de la República el **proyecto de ley**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial unificado, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Con sentimientos de consideración y respeto.

MIGUEL URIBE TURBAY  
Senador de la República

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca

EDINSON VLADIMIR OLAYA  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO  
Representante a la Cámara por Vaupés  
partido Centro Democrático

PALOMA VALENCIA LASERNA  
Senadora de la República

HR. YENCIA SUGÉN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

CIRÓ ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS  
Senador de la República  
Centro Democrático

OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2023

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 2º. Límite del Impuesto Predial Unificado.** Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, el límite del aumento del Impuesto Predial será de máximo el IPC del valor del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será máximo del IPC del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a cualquier estrato cuyo avalúo catastral sea hasta, 300 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 80% del IPC.

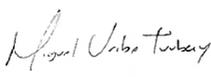
**Parágrafo.** La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en el realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el autoevalúo para calcular su Impuesto Predial.
4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.
5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.
6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.
7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.
8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.
9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 3º. Aplicación.** Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta el año 2026.

**Artículo 3º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.



MIGUEL URIBE TURBAY  
Senador de la República



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca



EDINSON VLADIMIR OLAYA  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO  
Representante a la Cámara por Vaupés  
partido Centro Democrático



PALOMA VALENCIA LASERNA  
Senadora de la República



HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



CIRIO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS  
Senador De la República  
Centro Democrático



OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.*

### I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

En Colombia el desarrollo de una política catastral no ha sido fácil. Históricamente esta responsabilidad ha estado en cabeza del Instituto Colombiano Agustín Codazzi (IGAC) pero ha tenido grandes tropiezos que van desde aspectos como la complejidad geográfica del país hasta aspectos relacionados con voluntades políticas y ausencia de capacidades institucionales para la implementación de políticas.

Sin embargo, resulta de especial importancia el catastro en el país porque se encuentra intrínsecamente ligado con el impuesto territorial más conocido por los propietarios de bienes inmuebles; a saber: el Impuesto Predial. Es sabido que para fijar el valor del Impuesto Predial se toma como valor de referencia el monto del avalúo catastral. En consecuencia, si un predio cuenta con una reciente y adecuada actualización catastral, es probable que el valor del Impuesto Predial sea razonable y acorde con las realidades económicas y sociales del país. Por el contrario, si los predios no cuentan con actualizaciones recientes es probable que el impuesto que se cobre no corresponda con las mencionadas realidades.

Tradicionalmente, la visión del catastro en el país fue concebida como una función pública útil para la financiación por parte del Estado de diferentes bienes y servicios a su cargo. Así lo describe el Conpes 3958 de 2019:

La evolución de la política catastral del país ha girado tradicionalmente en torno al desarrollo institucional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) como autoridad catastral del país, a la evolución normativa del Impuesto Predial y a la articulación del catastro con el registro de la propiedad. En primer lugar, la visión del catastro como una función pública a cargo del Estado, dada su relevancia como fuente de financiamiento, derivó en la concentración de esta función en el IGAC, entidad que tiene la competencia catastral del país (Conpes 3958; 2019).

Recientemente y a partir del año 2019 se cambia la visión de concebir el catastro como “función pública” a concebirlo como “servicio público”. La Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 a través del artículo 79 lo estableció así:

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

**Artículo 79. Naturaleza y organización de la gestión catastral.** La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. [...]

Paralelo a esto, el Conpes 3958 del año 2019 denominado “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” desarrolló el concepto de catastro multipropósito para entenderlo como un sistema de información del territorio que registra información física, jurídica, económica y territorial de todos los predios así:

El catastro actual de Colombia es una operación estadística tipo censo o inventario de la propiedad inmueble. Por su parte, el catastro con enfoque multipropósito es un sistema de información del territorio que registra de manera sistemática y permanente la información física, jurídica, económica, territorial de todos los predios (i.e. públicos, privados, formales e informales) localizados en el territorio, la cual es confiable y consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble en cabida y linderos. La evolución del catastro tradicional al multipropósito, como un registro sistemático y permanente análogo al registro de la propiedad, busca que este sea actualizado en tiempo real por las dinámicas del mercado inmobiliario (registro de operaciones de compraventa). (Conpes 3958; 2019).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo del presente Gobierno propuso en el documento denominado bases del plan lo siguiente:

b) Actualización catastral multipropósito.

En cumplimiento del Acuerdo de Paz y en el marco de la autonomía municipal se implementarán mecanismos para financiar o cofinanciar los procesos catastrales a cargo de los municipios, distritos y áreas no municipalizadas. Se avanzará hacia una gestión catastral integral en los territorios priorizados asociados al área rural, de la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico, en donde son más sentidas las problemáticas de deforestación, de transformación de ecosistemas y de economías ilegales. También se atenderá de manera privilegiada a los municipios PDET con vocación ambiental. El catastro multipropósito incorporará la participación de la ciudadanía y las comunidades para su conformación, a través de la implementación de métodos colaborativos y declarativos. Se contará con lineamientos para que los gestores catastrales permitan la incorporación del enfoque de género en la operación catastral multipropósito.

No se desconoce entonces el avance que ha tenido el país en el desarrollo de la política de catastro multipropósito, pues se considera que es el mecanismo adecuado para superar problemas como el de la desactualización de los predios o el de la falta de información agrupada y sistematizada para la toma de decisiones.

Ahora bien, tampoco se puede desconocer que el avance en la implementación de la política de catastro multipropósito no presenta los niveles de implementación adecuados y esto ocasiona

que el cobro del Impuesto Predial en unos casos sea acorde con la realidad de los predios y en otros bastantes distantes por su alto grado de desactualización.

Para superar esta brecha, se propone una medida concreta y específica “congelar” el valor del Impuesto Predial hasta el año 2026, momento a partir del cual la inflación retomaría a niveles del 3%. Esta medida contribuirá, por una parte, a mejorar la implementación de la política de catastro multipropósito y, por otra parte, a aliviar tributariamente las obligaciones de los propietarios de bienes inmuebles.

## II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los límites del incremento predial dispuestos en la Ley 1995 de 2019 con el fin de que en términos reales no se surta ningún incremento a este impuesto por parte de los distritos o municipios en hasta el año 2026.

## III. DISPOSICIONES NORMATIVAS

El artículo 1° del proyecto de ley propone realizar modificaciones al artículo 2° de la Ley 1995 de 2019 en los siguientes términos.

- Para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral se propone que el límite para el incremento del Impuesto Predial Unificado sea del IPC frente al impuesto pagado en la vigencia anterior. Actualmente para este tipo de predios la Ley 1995 de 2019 permite un incremento del IPC + 8 puntos porcentuales.
- Para los predios que no se hayan actualizado se propone que el límite para el incremento del Impuesto Predial unificado sea del IPC frente al impuesto pagado en la vigencia anterior. Actualmente la Ley 1995 de 2019 permite un incremento de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Para las viviendas de cualquier estrato cuyo valor avalúo catastral sea de hasta 300 smlmv se propone un límite de incremento para el Impuesto Predial de hasta el 80% del IPC. Actualmente la Ley 1995 de 2019 permite únicamente para las viviendas de estratos 1 y 2 un incremento de hasta el 100% del IPC.

El artículo 2° del proyecto de ley propone modificar el artículo 3° de la Ley 1995 de 2019 en los siguientes términos.

Ampliar el término de aplicación de la Ley 1995 de 2019 a hasta el año 2026. Actualmente la Ley 1995 de 2019 tiene un periodo de aplicación de 5 años, que finalizaría en 2024.

Para mayor claridad de las modificaciones propuestas, se presenta en la siguiente tabla un cuadro comparativo de las disposiciones vigentes y las propuestas de modificación:

Tabla 1 Modificación propuesta a la Ley 1995 de 2019

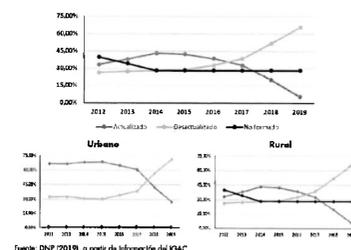
LEY 1995 DE 2019	MODIFICACIÓN LEY 1995 DE 2019
<p>Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.</p> <p>Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.</p> <p>Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, <u>será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado. El límite del aumento del Impuesto Predial será de máximo el IPC del valor del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.</u></p> <p>Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite <u>será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior será máximo del IPC del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.</u></p>
<p>Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.</li> <li>2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en el realizada.</li> <li>3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su Impuesto Predial.</li> <li>4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.</li> <li>5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.</li> <li>6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.</li> <li>7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.</li> <li>8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.</li> <li>9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.</li> </ol> <p>Artículo 3°. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente le tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial por un período de cinco (5) años.</p>	<p>Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, <u>no podrá sobrepasar el 100% del IPC a cualquier estrato cuyo avalúo catastral sea hasta, 300 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 80% del IPC.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.</li> <li>2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en el realizada.</li> <li>3. Los predios que útil en como base gravable el autoavalúo para calcular su Impuesto Predial.</li> <li>4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.</li> <li>5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.</li> <li>6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.</li> <li>7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.</li> <li>8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.</li> <li>9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.</li> </ol> <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta el año 2026.</p>

**IV. JUSTIFICACIÓN**

- Rezago en actualización catastral.

En el año 2019 con el inicio de la implementación del catastro multipropósito como política pública establecida en el Conpes 3958, la realidad de actualización catastral en el país era bastante limitada. En términos generales el país presentaba una actualización catastral inferior al 10% y con considerables diferencias entre el área urbana y rural. Mientras que para el área urbana el porcentaje de actualización se encontraba cercano al 30%, para el área rural este porcentaje era inferior al 10%. Así lo denota el siguiente gráfico que soportó el diagnóstico del catastro multipropósito de que trata el Conpes 3958 de 2019:

Ilustración 1 Estado catastral como porcentaje de la superficie el país (2012 - 2019)



Tomado de: Documento Conpes 3958. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. (DNP; 2019).

Así las cosas, tanto en el documento Conpes 3958 de 2019 como en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció como meta que el país para el año 2022 debía llegar a un porcentaje del 60% del área geográfica con catastro actualizado.

*Acciones de política del Conpes 3958*

Gradualidad en la cobertura: la política debe avanzar de manera sostenible en la creación de las condiciones para que el país pueda pasar de un nivel de actualización catastral del 5,68 % al 60 % del área del país en 2022 y al 100 % en 2025, para luego mantener la totalidad del catastro actualizado. La gradualidad también hace referencia a la implementación del catastro multipropósito partiendo de la integración catastro registro (Conpes 3958; 2019).

*Meta Plan Nacional de Desarrollo Gobierno Duque.*

*Tabla 2 Meta con bajo nivel de avance relacionadas en el Plan Nacional de Desarrollo con catastro multipropósito.*

Programa	Indicador	Meta cuatrienio
Levantamiento, calidad acceso a la información cartográfica y catastral.	Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado.	Meta cuatrienio 60%.

Meta Pan Nacional de Desarrollo.

Pese a lo anterior y a los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional, el porcentaje de actualización únicamente llegó a un 37.29% conforme lo establece el informe de empalme del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Ahora bien, el presente Gobierno y quizás por cambios metodológicos en la forma de medición estableció que la línea base para medir el porcentaje del área geográfica del país con catastro actualizado es del 9.4% y se fijó como meta para el cuatrienio llegar al 70%.

Indicador	Línea base	Meta Cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)
Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado	9,4% (2022)	70%	Objetivo 11 Ciudades y Comunidades sostenibles

Como ya se hace notar, el cobro del Impuesto Predial que se realiza en la mayoría del país no corresponde con las realidades sociales y económicas de los predios. En algunos casos podría realizarse un cobro proporcional y cercano a la realidad y en otros casos dicho cobro no correspondería con este escenario al estar desactualizado.

Hasta tanto no se actualice en un 100% y de ahí en adelante se mantenga una dinámica de actualización constante, valdría la pena no afectar a los ciudadanos con cobros desproporcionados en algunos casos y en otros con cobros inferiores al valor real de los predios.

- Relación entre catastro y registro.

Otro factor que influye en el cobro del Impuesto Predial es el de la insuficiencia de datos originada en problemas de información y sistemas de información. No valdría la pena actualizar el catastro en el país si no se interrelaciona esta información con el registro inmobiliario. De aquí la relevancia del concepto de catastro multipropósito y del desarrollo de adecuados

sistemas de información. Este problema fue ampliamente descrito en el diagnóstico del documento de estrategia para la implementación de la política de catastro multipropósito:

Una problemática asociada con la desactualización del catastro es la falta de consistencia entre la información catastral y la del registro, que es un pilar fundamental del catastro multipropósito. Con corte a marzo de 2015, de 3.293.219 de predios rurales reportados en el catastro del IGAC, solo el 46 % encontró su pareja en el registro (i.e. logró asociar el código catastral con el respectivo folio de matrícula inmobiliaria en las bases de datos). Para las zonas urbanas, de una muestra de 5.167.222 predios reportados en catastro, solo en el 68,2% de los casos fue posible encontrar el mismo predio en las bases de datos del registro (SNR, 2015). [...] [A]unque se han identificado y propuesto acciones normativas, procedimentales y tecnológicas para abordar esta problemática las acciones más importantes siguen sin implementarse, en parte por la alta complejidad de la interrelación y la falta de recursos. (Conpes 3958; 2019).

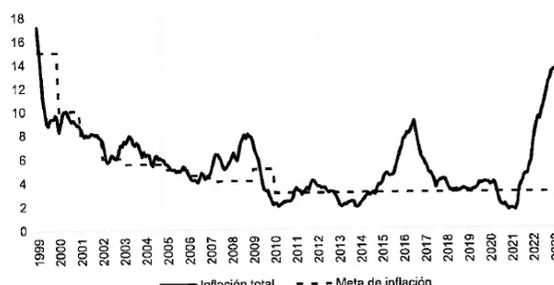
Se propone entonces enfocar todos los esfuerzos tanto del Gobierno nacional como de las entidades territoriales para avanzar en la actualización catastral y mejorar los sistemas de información, antes que tomas decisiones sobre aumentos del cobro del Impuesto Predial.

- Relación de la inflación e implicaciones en el Impuesto Predial.

Desde inicios de 2021 la inflación en Colombia, y a nivel mundial, empezó a acelerarse luego de un año con bajos incrementos en los precios en un contexto de pandemia. En 2022, la inflación en el país llegó a máximos no registrados desde 1999 y se ha alejado considerablemente de la meta del Banco de la República y del promedio de inflación de los últimos 10 años (3,7%).

Esta inflación desbordada, que se encuentra por encima del 10%, representa un sobrecosto para los hogares colombianos que tienen a cargo el Impuesto Predial. La indexación del IPC más unos puntos adicionales en el Impuesto Predial tiene efectos perjudiciales en el bienestar de los ciudadanos en los contextos donde la inflación supera a creces el promedio de los últimos años. Esta indexación, en línea con una inflación anual superior al 12%, genera serias afectaciones a los hogares que no ven aumentos de sus ingresos proporcionales al costo de vida que ya tienen que asumir aún sin el pago del Impuesto Predial.

*Ilustración 2 Comportamiento inflación vigencia 2022*



Elaboración propia a partir de los datos en el Banco de la República.

Por esta razón, el proyecto de ley aquí propuesto busca limitar temporalmente al IPC sin adición de puntos porcentuales el incremento del Impuesto Predial para que aplique a todos los predios del país independientemente de su estado de actualización catastral. Este ajuste representaría una medida de choque frente al impacto negativo de la alta inflación sobre los hogares y establecimientos industriales e industriales comerciales. La temporalidad representa las expectativas del Gobierno nacional en materia de inflación, teniendo en cuenta que no sería sino hasta 2025 cuando el incremento en el nivel de precios esté en línea con la meta del 3% fijada por el Banco de la República.

- Dinámica inmobiliaria en Colombia y efectos de la pandemia.

Aunado a lo anterior, y como alivio adicional a los hogares colombianos sin distinción de estrato social, se busca que para las viviendas que no superen los 300 smlmv no se produzca un incremento anual del IPC sino que se limite al 80% del IPC. Como soporte de lo expuesto se tiene que con las realidades y tendencias de la inflación al alza para los hogares de clase media y baja el solo hecho de aumentar el mismo porcentaje de la inflación ocasionaría un desbalance en la economía del hogar.

Finalmente, podría pensarse que las consecuencias de aplicar esta iniciativa lesionarían las finanzas de las entidades territoriales dado que “el avalúo catastral es la base gravable del Impuesto Predial y que este representa aproximadamente la tercera parte de las fuentes de ingresos tributarios municipales” (Conpes 4066; 2021).

No obstante, se considera que esta medida al no ser atemporal y tener una vigencia limitada hasta 2026 sería útil para el Estado en tanto que lograría aplicar y actualizar el catastro con enfoque multipropósito y, a su vez, aliviaría la economía de los hogares colombianos gravemente afectada por los efectos de la pandemia Covid-19. En todo caso el recaudo de este impuesto seguirá siendo de 4.4 billones de pesos.

*Ilustración 3 Escenario base aplicando tarifas estimadas.*

(Cifras en millones de pesos)

Tipo de predio	Número de predios 2022	Avalúo catastral 2022	Recaudo total estimado sin incremento	Recaudo adicional estimado con un aumento de 3% en la zona rural y del 4,31% en la zona urbana
Urbanos	7 773 337	462 940.966	3 348.310	144.312
Rurales	4 417 738	211 095.934	1 117.029	33.511
Total	12.191.075	674 036.900	4 465.339	177.823

Fuente: DNP (2022)

Fuente: Conpes 4111 de 2022. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2023. (DNP; 2021)

## V. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal, así como los siguientes documentos de política:

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

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

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

**Artículo 317. Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.** Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

**Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.** La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente,

los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

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

### LEYES DE LA REPÚBLICA

**Ley 44 de 1990.** Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

**Artículo 1º. Impuesto Predial Unificado.** A partir del año de 1990, fusionase en un solo “impuesto denominado Impuesto Predial Unificado”, los siguientes gravámenes:

- a) El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985, y 75 de 1986;
- b) El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;
- c) El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9ª de 1989;
- d) La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941 50 de 1984 y 9ª de 1989.

**Artículo 2º. Administración y recaudo del impuesto.** El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta ley.

**Artículo 3º. Base gravable.** La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del Impuesto Predial Unificado.

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

**Artículo 79. Naturaleza y organización de la gestión catastral.** La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de

operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. [...]

**Parágrafo 1º.** Conservarán su condición de gestor catastral aquellas entidades que, a la promulgación de la presente ley, sean titulares de catastros descentralizados o mediante delegación ejerzan la gestión sin necesidad de trámite adicional alguno. Respecto de los catastros descentralizados, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estos conservarán su calidad de autoridades catastrales por lo cual podrán promover, facilitar y planear el ejercicio de la gestión catastral en concordancia con la regulación nacional en materia catastral sin perjuicio de las competencias legales de la SNR, del IGAC y de la ANT.

**Parágrafo 2º.** Los gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, sin perjuicio de los gastos de funcionamiento que requieran los gestores catastrales para desarrollar sus funciones.

**Ley 1995 de 2019.** Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.

**Artículo 1º. Avalúos Catastrales.** Los catastros se registrarán por lo dispuesto en el modelo de catastro multipropósito, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización se ajustarán al mencionado modelo.

**Artículo 2º. Límite del Impuesto Predial Unificado.** Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.

**Parágrafo.** La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en el realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su Impuesto Predial.

4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.
5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.
6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.
7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.
8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.
9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.

**Artículo 3°. Aplicación.** Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta el año 2026.

**VI. IMPACTO FISCAL.**

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Este proyecto no afecta las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC) contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo por cuanto está relacionado con las finanzas territoriales. De hecho, en el Marco Fiscal no exponen los ingresos por recaudo del Impuesto Predial como una fuente relevante, incluso ni se mencionan. Ahora bien, el presente proyecto de ley no contempla reducciones en pago del Impuesto Predial. Lo que se busca es acercar el aumento del Impuesto Predial al valor del recaudo real.

**CONFLICTOS DE INTERÉS**

El presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente proyecto de ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés. Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

**VII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN**

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, que responde a la necesidad de garantizar a los colombianos

propietarios de bienes inmuebles un alivio tributario teniendo en cuenta la realidad económica y social del país.

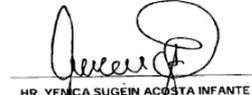
  
MIGUEL URIBE TURBAY  
Senador de la República

  
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca

  
EDINSON VLADIMIR OLAYA  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

  
HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO  
Representante a la Cámara por Vaupés  
partido Centro Democrático

  
PALOMA VALENCIA LASERNA  
Senadora de la República

  
HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

  
CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS  
Senador De la República  
Centro Democrático

  
OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

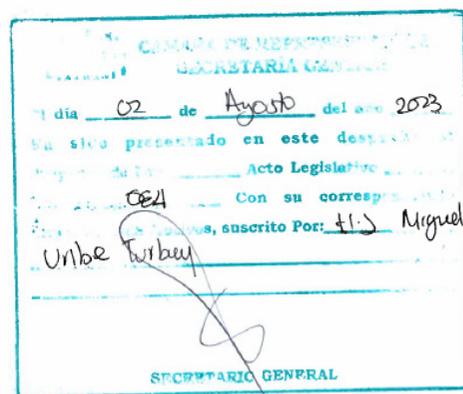
**Referencias**

DNP (2019). Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Documento Conpes 3958, Bogotá, D. C. Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>.

DNP (2021). Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2022. Documento Conpes 4066, Bogotá, D. C. Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4066.pdf>.

DNP (2022). Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2023. Documento Conpes 4066, Bogotá, D. C. Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4066.pdf>.

IGAC (2022). Informe de empalme en el gobierno nacionales. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Bogotá; D. C. Colombia IGAC. Disponible en: <https://datalogo.dnp.gov.co/#informe-empalme>.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2023  
CÁMARA**

*por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones. (Relación de consumo de intermediación).*

Bogotá D. C., 2 de agosto de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

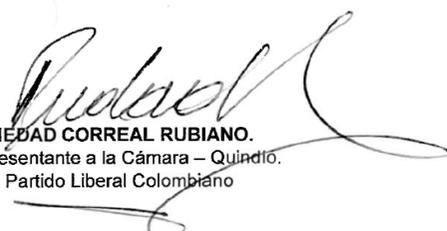
Honorable Cámara de Representantes

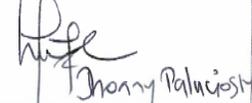
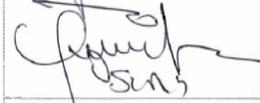
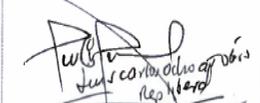
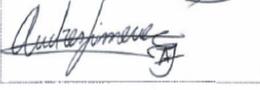
Ciudad

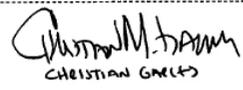
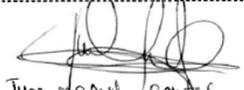
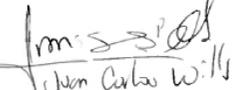
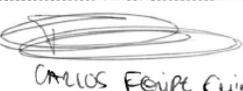
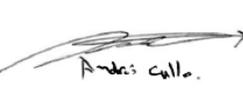
**Asunto: Radicación proyecto de ley.**

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, *por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones. (Relación de consumo de intermediación).*

Cordialmente,

  
**PIEDAD CORREAL RUBIANO.**  
Representante a la Cámara – Quindío.  
Partido Liberal Colombiano

 CARLOS FELIPE QUINTO	 JOHNNY PALACIOS
 JUAN CARLOS WILLS	 HUGO ARELLANO CASANAVE
 ÁLVARO C. RUEDA	 DEIVANDO
 ÁLVARO URIBE	 ALEJANDRO GONZÁLEZ
 ALEJANDRO GONZÁLEZ	 ALEJANDRO GONZÁLEZ
 ALEJANDRO GONZÁLEZ	 ALEJANDRO GONZÁLEZ

 CHRISTIAN GARCÍA	 JUAN MANUEL CORTÉS
 EDUARDO DÍAZ	 SARAH
 JUAN DAVID PINEDA	 JUAN CARLOS WILLS
 CARLOS FELIPE QUINTO	 MONICA
 ANDRÉS CULLA	 JAY-PAUL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2023**

*por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto establecer reglas especiales en el marco de las funciones administrativas y jurisdiccionales, en cabeza de las autoridades encargadas de la protección al consumidor, derivadas de las relaciones de consumo que surgen de la intermediación comercial de las que hacen parte las agencias de viajes, con la finalidad de brindar una adecuada protección a los usuarios, así como de definir obligaciones específicas de los intervinientes en la cadena de consumo, logrando equilibrio entre los actores descritos y habilitando la figura del llamamiento en garantía mediante la modificación del Código General del Proceso.

**Artículo 2°. Relación de consumo de intermediación en la comercialización de servicios de transporte aéreo de personas.** Para efectos de la presente ley, se entiende la relación de consumo de intermediación, como el vínculo que se establece entre el usuario o destinatario final y las agencias de viajes en relación con los servicios que tiene que ver con el transporte aéreo de personas.

**Artículo 3°. Responsabilidad de las agencias de viaje en la relación de consumo derivada de la intermediación comercial de servicios de transporte aéreo de personas.** Las agencias de viajes son agentes intermediarios en las relaciones de consumo, en esta condición serán responsables de cumplir en debida forma con el deber de información y gestión de la reserva cuando corresponda, pero no asumirán responsabilidad ante los pasajeros por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de transporte aéreo de personas, así como de las condiciones de calidad, idoneidad y seguridad en las que se presten los servicios de transporte aéreo de personas.

El transportador aéreo o aerolínea responderá de manera directa y exclusiva ante el pasajero por las obligaciones derivadas del contrato de transporte aéreo de personas, tales como retrasos o modificaciones en los horarios de los vuelos dispuestos por las aerolíneas, afectaciones a los derechos del usuario y los procedimientos para hacer efectivas las devoluciones de dinero a que estos hechos den lugar, se regirán por el contrato de transporte aéreo, las disposiciones pertinentes.

En todo caso, las agencias de viajes tienen la obligación de dar curso ante el transportador o aerolínea de las reclamaciones que reciban directamente de los usuarios asociadas al incumplimiento de las prestaciones del contrato de transporte aéreo de personas, siempre que hubieren intermediado en la comercialización del servicio de transporte aéreo de personas respectivo.

**Artículo 4°.** Adiciónese el párrafo 2° al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, en el siguiente sentido.

**Parágrafo 2°.** Para efectos de lo previsto en el presente artículo, circunscrito a las relaciones de consumo y a petición de parte, se podrá realizar el llamamiento en garantía, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012 o normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen.

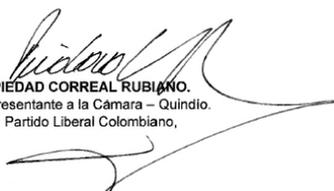
La demanda por medio de la cual se llame en garantía deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el presente artículo. Si se halla procedente el llamamiento, se ordenará notificar personalmente al convocado y correrle traslado del escrito por el término de la demanda inicial. Si la notificación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

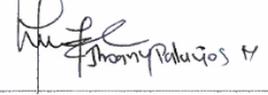
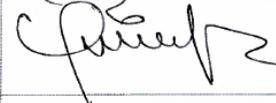
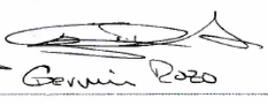
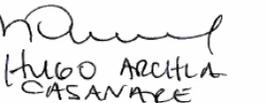
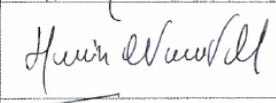
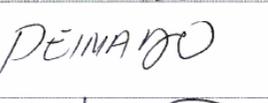
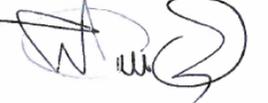
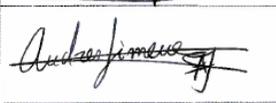
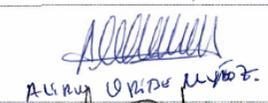
**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así.

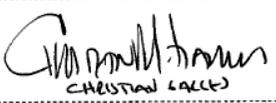
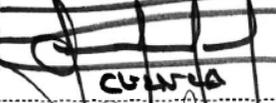
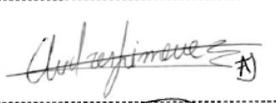
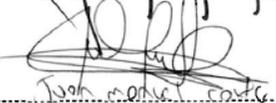
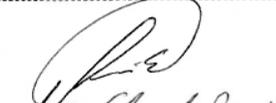
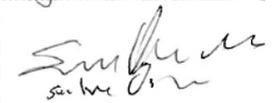
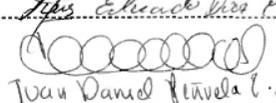
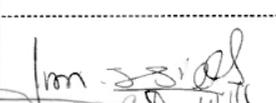
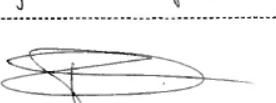
**Artículo 64. Llamamiento en garantía.** Quien afirme tener derecho legal o contractual a exigir de otro la indemnización del perjuicio que llegará a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que se dicte en el proceso que promueva o se le promueva, o quien de acuerdo con la ley sustancial tenga derecho al saneamiento por evicción, podrá pedir, en la demanda o dentro del término para contestarla, que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

**En los procesos que se adelanten ante autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales especiales, derivadas de las relaciones de consumo, se deberá, cuando haya lugar, realizar llamamiento en garantía, bajo las reglas especiales que rigen esas relaciones y con la finalidad de proteger los derechos de los consumidores y lograr equilibrio entre las partes.**

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

  
 PIEDAD CORREAL RUBIANO.  
 Representante a la Cámara – Quindío.  
 Partido Liberal Colombiano.

 CARLOS FELIPE Q	 Germán Pozo
 Ávaro L. Rueda	 HUGO ARECHTA CASANAVE
 Humberto Valderrama	 DEIMAR
 Juan Carlos Rodríguez Representante Liberal	
 Andrés Jiménez	 Ávaro
 Alejandro García	 Carolina Abadía

 CHRISTIAN CALLE	 Juan Manuel Calle
 Andrés Jiménez	 Juan Manuel Calle
 Eduardo Díaz	 Juan Manuel Calle
 Juan Daniel Pinuela	 Juan Manuel Calle
 CARLOS FELIPE QUINTANA	 Juan Manuel Calle

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS: MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL**

1.1. El artículo 78 de la Constitución Política establece:

*Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

**Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.**

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.*

Este artículo establece que es precisamente el legislador, el llamado a determinar la responsabilidad de las relaciones de consumo frente a los productores, comercializadores y para el caso en concreto, los intermediarios que ejercen en la órbita de las diferentes relaciones contractuales.

1.2. El artículo 116 de la Constitución Política establece:

*Artículo 116. “Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo número 3 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:”*

*“Inciso modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:” La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.*

*El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.*

**Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.** Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

*Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.*

Determina la Constitución en este caso, que de manera excepcional la ley puede atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, es así como, se habilita la figura del llamamiento en garantía en el ámbito de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio mediante el Estatuto del Consumidor - Ley 1480 de 2011 y el artículo 25 del Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012. Reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto ha destacado dicha condición, precisamente en Sentencia C-156 de 2013 con ponencia de Luis Ernesto Vargas Silva, señaló lo siguiente:

*“De acuerdo con la jurisprudencia reiterada en esta oportunidad, la condición de excepcionalidad se cumple, en primer término, **mediante la satisfacción de dos condiciones:** la reserva de ley en la asignación de esas funciones (que puede ser satisfecha también mediante la promulgación de decretos con fuerza de ley), **y la precisión en la regulación legislativa.** La reserva de ley garantiza la excepcionalidad por un mecanismo de residualidad: dada la amplitud del universo de supuestos que corresponde definir a la jurisdicción, o que potencialmente pueden llegar a su conocimiento, **y en virtud del principio de división de funciones entre las ramas del poder público, opera una regla de cierre según la cual todos los asuntos sobre los que no exista una excepción taxativamente consagrada en la***

*Constitución o la ley, serán de competencia de los jueces. Como ese universo de supuestos susceptibles de ser definidos judicialmente es particularmente amplio, esta primera condición cumple una función importante, que se puede sintetizar así: **siempre que el legislador prevea una atribución de competencias en materia jurisdiccional en cabeza de autoridades administrativas, se puede suponer que, residualmente, se mantendrá un conjunto muy amplio de materias de competencia exclusiva de los jueces.** En otros términos, aquello que menciona la ley se toma en excepción porque, en oposición a ello -y a las competencias jurisdiccionales que el propio Constituyente asignó al Congreso de la República en los artículos 174 y 178 de la Carta-, todo lo demás se mantiene bajo la jurisdicción y competencia de los órganos estrictamente judiciales. Con todo, el legislador podría, mediante la promulgación sucesiva de leyes con un ámbito excepcional de aplicación (en los términos planteados en el párrafo precedente), atribuir demasiadas funciones jurisdiccionales a la administración, asumiendo que siempre quedará un campo más amplio para los jueces. Esa situación, sin duda, debilitaría la administración de justicia como institución pues en lugar de destinar los esfuerzos estatales al fortalecimiento de la actividad judicial, el Estado la privaría progresivamente de funciones y desdibujaría el reparto general de competencias entre las ramas del poder público, de manera que el crecimiento paulatino de las excepciones genera cada vez más dudas sobre el respeto por el principio o condición de excepcionalidad del artículo 116 Superior. Genera una sospecha de inconstitucionalidad”. (Subrayado fuera de texto).*

En el presente proyecto de ley, se pretende dar de manera clara, restringida y precisa a la función jurisdiccional ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco del Estatuto del Consumidor - Ley 1480 de 2011, la posibilidad de realizar llamamiento en garantía, circunscrito a las relaciones de consumo, bajo las reglas y trámites propias de esa normativa, con la finalidad de equilibrar las cargas obligacionales en las diferentes relaciones de consumo.

El llamamiento en garantía es procedente para dirimir la disputa interna entre obligados solidarios, como en el caso de los productores y proveedores que, por ley, son responsables -en esos términos- por la garantía legal descrita en la Ley 1480 de 2011, artículo 10, tercería prevista para los eventos de reembolso total o parcial (CGP, artículo 64), que es precisamente el derecho al que se concreta el artículo 1579 del Código Civil, que dispone:

*Artículo 1579. Subrogación de deudor solidario. El deudor solidario que ha pagado la deuda o la ha extinguido por alguno de los medios equivalentes al pago, queda subrogado en la acción del acreedor con todos sus privilegios y seguridades, **pero limitada respecto de cada uno de los codeudores a la parte o cuota que tenga este codeudor en la deuda.***

**Si el negocio para el cual ha sido contraída la obligación solidaria, concernía solamente a alguno o algunos de los deudores solidarios, serán estos responsables entre sí, según las partes o cuotas que le correspondan en la deuda, y los otros codeudores serán considerados como fiadores.**

*La parte o cuota del codeudor insolvente se reparte entre todos los otros a prorrata de las suyas, comprendidos aún aquellos a quienes el acreedor haya exonerado de la solidaridad.*

El legislador durante la discusión y aprobación del Estatuto del Consumidor, dentro de la estructura de la norma en el artículo 58 no prevé ninguna regla especial que excluya la intervención de otras partes, el demandado debe tener la posibilidad de ejercer el derecho de enjuiciamiento, garantizando a la vez sus derechos a responder por las obligaciones adquiridas y limitadas a su responsabilidad civil.

Y es que de hecho la posición de la Corte Suprema de Justicia ha sido clara en cuanto a que las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales tienen la competencia para resolver sobre el llamamiento en garantía dentro de los procesos a su cargo.

En efecto, la Corte<sup>1</sup> tuvo oportunidad de explicar que de conformidad con el artículo 24 del Código General del Proceso, “*las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces*”. Así la Corte ha indicado que tal como lo haría un juez ordinario al decidir sobre la acción de protección al consumidor, la Superintendencia tiene la competencia para resolver todas las etapas procesales y asuntos propios de los procesos que tiene a su cargo, entre ellos sobre el llamamiento en garantía.

Sin embargo, la Superintendencia de Industria y Comercio ha insistido en no tener dicha competencia y por esa vía ha terminado por restar garantías a los consumidores en la medida en que condena en el ejercicio de funciones judiciales a las agencias de viajes para el cumplimiento de prestaciones asociadas con el contrato de transporte del que ni siquiera son parte, e impide de esa manera a los consumidores obtener dentro del mismo proceso que tales pretensiones sean satisfechas por las aerolíneas quienes están autorizadas legalmente para prestar el servicio público de transporte aéreo de personas y tienen el deber de satisfacerlas.

De hecho, en sentencia del pasado 25 de octubre de 2022 la Corte reiteró su posición al respecto y recordó que la renuencia a resolver sobre el llamamiento en garantía implica una abierta incongruencia, al dejar de resolver sobre aspectos nucleares del litigio.

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. STC6760-2019 (Caso AUTOPACÍFICO). Se ordenó a la Superintendencia de Industria admitir un llamamiento en garantía en el marco de un proceso de acción de protección al consumidor.

El procedimiento consagrado en la Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor, en su artículo 58, ordena que los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de unas reglas especiales, que se describen en varios 11 numerales, reglas especiales con términos diferenciados que permiten garantizar los derechos de los consumidores, es por esto que indica que el llamamiento en garantía deberá realizarse con observancia de estas normas, modificando a su vez, de manera expresa, el Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012, en su artículo 64.

## 2.1 Fundamentos doctrinales.

En la doctrina se ha reconocido que la labor entre un consumidor y las agencias de viajes está caracterizada por una actividad de intermediación, en la que la agencia de viajes no presta directamente los servicios como transporte, hospedaje, sino que su labor se concentra en la comercialización, asesoría o consejería al consumidor:

*“Si se enfoca desde tal perspectiva la vinculación contractual de los consumidores con las agencias de viajes, se aprecian fácilmente dos elementos que integran la idea de intermediación propuesta. En primer lugar, es claro que el consumidor contrata con una agencia de viajes con la finalidad de obtener su asesoría o consejo con relación al viaje que pretende realizar, que constituye su interés último”<sup>2</sup>.*

En este sentido, la relación de consumo entre la agencia de viajes y el consumidor está caracterizada por esa labor de intermediación, en la que la agencia de viajes no tiene el control directo sobre la forma en que se ejecutan las obligaciones, sino que brinda información y sugerencias al consumidor para que este tome la decisión de adquisición de los servicios:

*Tal asesoría suele comprender diversos aspectos, según el caso, desde la definición del destino, del que muchas personas requieren información y sugerencias para tomar la decisión; del medio de transporte a emplear (líneas aéreas, autobuses, o trenes, según corresponda); de los itinerarios posibles, si se trata de trayectos más o menos prolongados; de las características del alojamiento; así como acerca de la contratación de una infinidad de actividades de recreación susceptibles de realizarse en el destino escogido y que la agencia normalmente ofrece a sus clientes. Toda esta tarea la agencia la realiza por cuenta propia, con independencia de quien sea el prestador efectivo del servicio. El consumidor no se relaciona de manera inicial directamente con el prestador efectivo del servicio, sino que lo hace con la agencia de viajes, la que con su intervención favorecerá la contratación*

<sup>2</sup> Branlt M., Mejías, C. El proveedor intermediario de servicios y su responsabilidad. Un estudio del artículo 43 de la Ley 19.496.

con uno o más prestadores determinados, según la elección que aquel realice<sup>3</sup>.

Como se indica en la doctrina, la labor de las agencias de viajes se concentra en ofrecer y aconsejar al consumidor distintas alternativas turísticas, para que este último se vincule con uno o más prestadores y de este modo la agencia de viajes se encarga de comercializar los servicios conforme a sus necesidades y capacidades:

*Lo anterior permite advertir el segundo elemento que configura la noción de intermediario y que también se encuentra presente en las agencias de viajes. En efecto, su labor está destinada a favorecer o promover la contratación entre dos partes. La agencia, junto con ofrecer y aconsejar al consumidor de las diversas alternativas existentes para la realización de su viaje, induce que este se vincule finalmente con uno o más prestadores efectivos de cada servicio contratado. Una agencia de viajes tiene, por consiguiente, como actividad propia la intermediación, en ejercicio de ello realiza acciones encaminadas a relacionar a partes que pretenden contratar: ofrece y promociona ciertos servicios que serán ejecutados por terceros, sugiere y aconseja su contratación a los interesados, y favorece de esa forma el encuentro de unos y otros<sup>4</sup>.*

## II. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

### 2.1. Naturaleza de la relación de consumo de intermediación en la prestación de servicios.

El legislador y el regulador colombiano han reconocido las particularidades que existen en las relaciones de consumo en las que participan las agencias de viaje. En distinta normativa se reconoce que las agencias de viajes actúan como intermediarios entre los usuarios y los proveedores de los servicios. Es así como el artículo 84 de la Ley 300 de 1996 reconoce a las agencias de viaje como empresas comerciales, que se dedican “*profesionalmente al ejercicio de actividades turísticas dirigidas a la prestación de servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los servicios*”.

En el mismo sentido, el artículo 3° del Decreto 2438 de 2010 establece que la agencia de viajes “*no asume responsabilidad alguna frente al usuario por el servicio de transporte aéreo, salvo que se trate de vuelos fletados y de acuerdo con lo especificado en el contrato de transporte*”. A renglón seguido esta norma establece que “*la prestación de tal servicio se rige por las normas legales aplicables al servicio de transporte aéreo*”.

De esta manera, el presente proyecto de ley reconoce una realidad jurídica y social, las agencias de viaje, en el caso concreto de los servicios de

transporte aéreo de personas no son prestadoras directas de los servicios que las aerolíneas ofrecen a los distintos usuarios. Las agencias de viajes no tienen control sobre las condiciones en que los servicios se prestan al momento de su ejecución y menos aún sobre la forma en que los transportadores aéreos deciden cumplir sus obligaciones y las modificaciones sobre las condiciones contractuales que estos hacen una vez ha sido adquirido el servicio.

En este sentido, se plantea una regulación en la que se refuerza la obligación del transportador aéreo en el cumplimiento de las prestaciones derivadas del contrato de transporte de personas. De la misma manera, mantiene en las agencias de viaje el deber de información propio de la relación de consumo y de colaborar al usuario en el trámite de la reclamación que este realice ante el transportador aéreo.

### 2.2. Regulación con sujeción al principio de solidaridad consagrado en el Estatuto del Consumidor

En este sentido, se pretende superar la ineficiencia que implica que los intermediarios en la venta de tiquetes de transporte aéreo de personas se hagan responsables de las obligaciones de dicho contrato, cuyo único prestador son aerolíneas habilitadas para ello. El articulado, en todo caso apunta a que las agencias no se desprendan del todo de la gestión de la controversia, imponiéndoles la carga de dar curso ante las aerolíneas de las reclamaciones que reciban, pero dejando en claro que la responsabilidad sobre el eventual incumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato de transporte es exclusivamente del transportador.

Así, el proyecto reconoce una circunstancia que hasta hoy no ha sido regulada por la ley en forma específica. Lo anterior, pues en los casos en los que se perfecciona la compra de un tiquete aéreo con la intermediación de una agencia de viajes, para el consumidor es absolutamente transparente que unas son las prestaciones surgidas de la intermediación de la agencia y otras las del contrato de transporte exigibles al transportador. Se trata en realidad de dos relaciones contractuales diferenciables con partes y prestaciones diferentes

Las interpretaciones según las cuales los intermediarios, en este caso, las agencias de viajes deben responder por las obligaciones surgidas del contrato de transporte, generan una gran ineficiencia en la gestión de las controversias surgidas de este tipo de transacciones. Ello impone costos de transacción a los consumidores y a las agencias, por la gestión de pretensiones y reclamaciones que son del exclusivo cargo de los transportadores -aerolíneas.

En consecuencia, con la finalidad de dar un equilibrio justo en las relaciones de consumo y contractuales que se pretenden regular con el presente proyecto de ley, en cuanto a los servicios de intermediación en esas relaciones de consumo particulares, otorgando una claridad inequívoca que le permita a los operadores de justicia emitir fallos con cargas equilibradas, sobre la responsabilidad

<sup>3</sup> Brantt M. Mejías, C. El proveedor intermediario de servicios y su responsabilidad. Un estudio el artículo 43 de la Ley 19.496.

<sup>4</sup> Brantt M. Mejías, C. El proveedor intermediario de servicios y su responsabilidad. Un estudio el artículo 43 de la Ley 19.496.

de las agencias de viajes y promover que las aerolíneas se hagan responsables por el eventual incumplimiento de las obligaciones del contrato de transporte con los pasajeros, sin que puedan eludir o diluir su responsabilidad en terceros que no son parte de la relación contractual y no tienen financieramente ni operativamente la posibilidad de dar solución a estas controversias. Se pretende de hecho evitar un desgaste innecesario para los consumidores avocados a reclamar ante la agencia aquello que solo puede resolver la aerolínea.

A falta de una disposición como esta, en la práctica las agencias de viajes terminan respaldando las obligaciones incumplidas de las aerolíneas, incluso en escenarios extremos de quiebra de las mismas, cuando no tienen control ni dominio alguno sobre el cumplimiento de las obligaciones del contrato de transporte y ni siquiera tienen en sus arcas los dineros que pagan los consumidores por los tiquetes.

### 2.3 Llamamiento en Garantía

De otra parte, el proyecto de ley busca dotar de mayor eficacia el ejercicio de función jurisdiccional por parte de autoridades administrativas en el trámite de las acciones de protección al consumidor. Esto mediante la aceptación de la figura del llamamiento en garantía en el ejercicio de estas funciones. Que los prestadores de los servicios sean vinculados al ejercicio de la acción de protección al consumidor en las relaciones de consumo en las que intervienen las agencias de viajes, permite reforzar la protección del consumidor al vincular a cada uno de los agentes que han participado en la prestación y comercialización de los servicios. En este sentido, no solo se reforzaría la protección del consumidor en cuanto a los sujetos que estarían llamados a responder, sino que permitiría conocer de manera clara las causas que originaron las fallas en la prestación de los servicios en la relación de consumo.

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

Hoy esta circunstancia no es posible en la medida en que la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad judicial insiste en no tener competencia para resolverla, a falta de una asignación legal expresa que le permita conocer y resolver sobre el particular.

### 2.4. Estadísticas sobre demandas ante la Superintendencia de Industria y Comercio

Para el periodo entre el 2018 y el 2023 el número de los procesos judiciales en los que se han

demandado en el mismo trámite a los prestadores de servicios de transporte (aerolíneas) y las agencias de viajes por incumplimiento de la normativa en materia de protección al consumidor en relación con la prestación del servicio aéreo es según la Superintendencia de Industria y Comercio es la siguiente:

Estado	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
ACTIVO	0	0	0	1	98	68	167
TERMINADO	19	19	76	203	76	15	408
Total general	19	19	76	204	174	83	575

Adicionalmente, las condenas de manera conjunta que se han realizado a los prestadores del servicio de transporte aéreo (aerolíneas) y a las agencias de viajes por incumplimiento de la normativa en materia de protección al consumidor.

Decisión	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Condenando a las partes	8	5	11	38	4	66

Es de aclarar que, con la quiebra económica de las aerolíneas Viva Air y Ultra Air estas cifras pueden aumentar ostensiblemente, por cuanto, actualmente se responsabiliza a las agencias de viajes por el incumplimiento de las aerolíneas de las aerolíneas en la ejecución de los contratos de transporte aéreo de personas.

A su vez, la Superintendencia de Transporte explica que el número de quejas que se han realizado contra las agencias de viajes determinando las variables para la clasificación de las PQRD, de acuerdo a las necesidades identificadas en el sector, así como la clasificación de motivos propuesta por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo - IATA (por sus siglas en inglés), son las siguientes:

Top Motivos - Agencia de Viajes	PQRD	Porcentaje
1. Reembolso	1.785	3,40%
2. Cancelación de vuelo	469	0,89%
3. Cambios en la reserva por el usuario	221	0,42%
4. Expedición del Tiquete	218	0,41%
5. Demora de vuelo	202	0,38%
6. Cambios en la reserva por la aerolínea	55	0,10%
7. Negación de Embarque	53	0,10%
8. Cobro de equipaje	43	0,08%
9. Presentación del pasajero	43	0,08%
10. Publicidad e información engañosa	33	0,06%
<b>Total</b>	<b>3.122</b>	<b>5,94%</b>

Esta clasificación, como ya se anotó, corresponde a una caracterización preliminar de las manifestaciones o declaraciones que hacen los usuarios, que permite catalogar las conductas presuntamente vulneratorias, sin que se

Esa clasificación corresponde a una caracterización preliminar de las manifestaciones o declaraciones que hacen los usuarios, que catalogar las conductas presuntamente vulneratorias, sin que se adelante o juzgue la misma previo al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio. Se hace necesario aclarar que la Superintendencia de Transporte no ha sancionado en solidaridad o de manera conjunta a las agencias de viajes y las aerolíneas, solo han sido sancionadas por cargos imputables a su responsabilidad, esto es, por ejemplo, por publicidad engañosa, no suministrar la información completa requerida por la delegatura, o por violación a los términos y condiciones de promoción en el comercio electrónico. Sin embargo, cataloga a las agencias de viajes como proveedores

en desarrollo del numeral 11, del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 y en virtud de esa relación, de solidaridad se sustenta la vinculación eventual de las agencias en indagaciones ante el incumplimiento de normas de protección al usuario de servicios de transporte aéreo de personas.

## II. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuesta! alguna, en el entendido que, pretende regular una relación de consumo especial de intermediación, frente a algunos consumidores y la habilitación del llamamiento en garantía, en materia de facultades jurisdiccionales especiales, y de esta manera no tiene un impacto fiscal.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 09 de julio de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. que en su artículo 7° dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de 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.

## III. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún Congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta versa sobre una relación de consumo especial de intermediación, frente a algunos consumidores y la habilitación del llamamiento en garantía de manera general, en materia de facultades jurisdiccionales especiales, situaciones que no beneficiarían a ningún Congresista de forma particular, actual y directa, a menos que la órbita de sus negocios o la de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, estén directamente relacionadas con las facultades de intermediación de agencias de viajes.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable mediante Sentencia

02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

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

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

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

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

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

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Por las razones expuestas, sometemos a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa congresional.

De los honorables Congresistas,



PIEDAD CORREAL RUBIANO.  
Representante a la Cámara por el Quindío.

HUGO ARCHICA CASANAVE	
	Hernán Wanda M
	DEIVADO
Andrés Bello	
Juan Manuel Cortés	

Proyecto del 'Por la Casa' se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

	Miguel Polo Polo
PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara - Quindío Partido Liberal Colombiano	JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA Representante a la Cámara - Bogotá Partido Centro Democrático
Julio Cesar Triana	

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
HONORABLE CÁMARA GENERAL

El día 02 de Agosto del año 2023  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley  Acto Legislativo  
No. 086 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: AP Piedad Correal

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2023  
CÁMARA**

por la cual se mejoran algunos de los derechos de conscripto durante la prestación del servicio militar, (Derechos del Conscripto).

Bogotá D.C., 2 de agosto de 2023.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

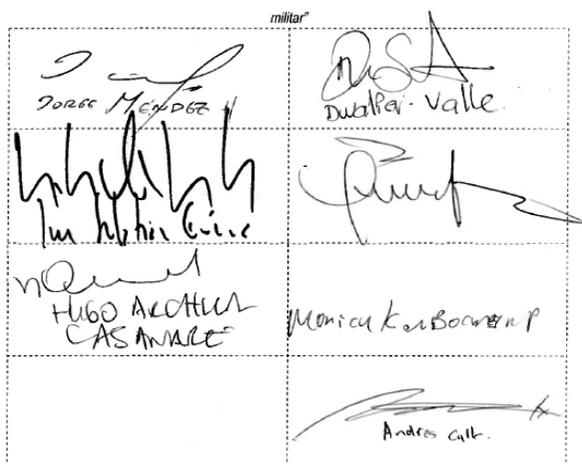
**Asunto: Radicación proyecto de ley.**

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, por la cual se mejoran algunos de los derechos de conscripto durante la prestación del servicio militar. (Derechos del Conscripto).

Cordialmente,

Juan Espinal	

Yenica Acesta Injante	Katherine Miranda
Hernán Wanda M	
	GERARDO PEREZ



desacuartelamiento a ser atendido por cuenta del Estado en todas sus; necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual del 70% del salario mínimo mensual vigente.

El Ministerio de Defensa Nacional, con cargo a su presupuesto de gastos de personal, adoptará las medidas necesarias para implementar lo establecido en el presente literal, sin que en ningún caso implique incremento alguno a los gastos de personal, y manteniendo los cupos de gasto asignados a esta entidad.

Sujeto a disponibilidad presupuestal, la bonificación mensual podrá llegar hasta el 90% del salario mínimo mensual vigente, con la respectiva adición presupuestal;

- b) Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o auxiliar del Cuerpo de Custodia del Inpec, de una dotación de vestido civil equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente. La dotación a la que se refiere el presente literal estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.

Lo correspondiente a los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec estará a cargo del Inpec, o quien haga sus veces;

- e) Previa presentación de su tarjeta de identidad militar o policial vigente, disfrutará gratis de espectáculos públicos, eventos deportivos y asistencia a parques de recreación, museos y centros culturales y artísticos que pertenezcan a la Nación. Este beneficio también se aplicará a sus parientes en primer grado de consanguinidad y primero civil. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenias que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;
- d) Al otorgamiento de un permiso anual con una subvención de transporte equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente y devolución proporcional de la partida de alimentación;
- e) En caso de calamidad doméstica comprobada o catástrofe que haya podido afectar gravemente a su familia, se otorgará al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o del Cuerpo de Custodia, un permiso igual, con derecho a la subvención de transporte equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente;
- f) Recibir capacitación encaminada hacia la readaptación a la vida civil durante el último mes de su servicio militar, que incluirá orientación por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena);
- g) La última bonificación será el equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente;

PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2023

Por la se mejoran algunos derechos del conscripto durante la prestación del servicio militar

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley:* La presente ley tiene por objeto mejorar los derechos del conscripto durante la prestación del servicio militar, aumentando su bonificación mensual, mediante la modificación de la Ley 1861 de 2017. Con la finalidad de dignificar la fuerza pública y mejorar las condiciones de seguridad en Colombia.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica para las personas que presten el servicio militar obligatorio como Soldado en el Ejército, Infante de Marina en la Armada Nacional, Soldado de Aviación en la Fuerza Aérea, Auxiliar de Policía en la Policía Nacional, Auxiliar del Cuerpo de Custodia en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:

Artículo 44. *Derechos del conscripto durante la Prestación del Servicio Militar.* Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:

- a) Desde el día de su incorporación, hasta la fecha de su licenciamiento o

h) En los sistemas de servicios público de transporte masivo urbano o transporte intermunicipal, los soldados del Ejército o sus equivalentes en la Fuerza Pública y los Auxiliares del Cuerpo de Custodia del Inpec, podrán recibir un descuento en la tarifa ordinaria. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;

i) Las empresas nacionales de transporte aéreo que operan en el país concederán a los soldados del Ejército o su equivalente en la Fuerza Pública y los Auxiliares del Cuerpo de Custodia del INPEC, descuentos en el servicio aéreo de pasajeros en tarifa económica de destinos o rutas nacionales. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses.

j) Los operadores de servicio público de telefonía local y móvil concederán un descuento en las tarifas de todos sus planes para los soldados del Ejército o sus equivalentes en las demás Fuerzas. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses.

Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.





 PIEDAD CORREAL RUBIANO. Representante a la Cámara - Quindío. Partido Liberal Colombiano.	 JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA. Representante a la Cámara - Bogotá. Partido Centro Democrático.
Juan Espinal	Yemca Acosta Jarama
	Katherine Miranda P.
	Tuzeth Sanchez

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 2.1 Marco Constitucional

El artículo 216 de la Constitución Política establece:

**Artículo 216.** La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

*Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.*

*La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.*

El artículo 216 de la Constitución Política establece:

*Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.*

*Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.*

*La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.*

Resulta indudable que, a menos que se configure una de las causales legales de exención, la prestación del servicio militar corresponde a un deber ineludible de la persona, que tiene su fundamento en el principio constitucional de prevalencia del interés general (artículo 1 C.P.) y que se exige a los nacionales como expresión concreta de la obligación genérica, a todos impuesta, de cumplir la Constitución y las leyes (artículos 4º, inciso 2º, y 95 C.P.). Este último precepto ordena a las personas, de manera específica, el respeto y apoyo a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.

Al respecto, la Corte Constitucional es pacífica en sus pronunciamientos jurisprudenciales, especialmente en las sentencias T-409 del 8 de junio de 1992, C- 511 del 16 de noviembre de 1994 y T-363 del 14 de agosto de 1995.

Ha sostenido la Corporación puntualmente:

*“El Estado, como organización política de la sociedad, garantiza, mediante su Constitución, a los individuos que lo integran una amplia gama de derechos y libertades, al lado de los cuales existen obligaciones correlativas.*

*Los beneficios conferidos por la Carta Política a los colombianos se hallan establecidos, de manera genérica, en el Título II, capítulos 1º al 4º., pero como ella misma lo dice en su artículo 95, inciso primero; “el ejercicio de los derechos y*

*libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades”.*

De igual manera el artículo 2º de la Constitución, en su inciso segundo, declara que las autoridades han sido instituidas para “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*” (subraya la Corte). *Es apenas lógico que, si el Estado proporciona beneficios, reclame de quienes gozan de ellos, una mínima contribución al interés colectivo y le imponga límites razonables al ejercicio de sus libertades”.*

Ahora bien, en el artículo 216 Superior, con las excepciones que la ley señale, se exige -a título de obligación en cabeza de todos los colombianos- “*tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas*”.

*“No se trata de tiránica imposición sino de la natural y equitativa consecuencia del principio general de prevalencia del interés social sobre el privado, así como de las justas prestaciones que la vida en comunidad exige de cada uno de sus miembros para hacerla posible”.* (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-409 del 8 de junio de 1992. M. P.: Doctor José Gregorio Hernández Galindo).

La propia Carta Política impone a los colombianos obligaciones genéricas y específicas, en relación con la fuerza pública. En efecto, de manera general, dentro de las obligaciones de la persona y del ciudadano se encuentran las de “*respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales*” o para “*defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica*”; y de “*propender al logro y mantenimiento de la paz*” (artículo 95 C.N.). Deberes estos genéricos cuya finalidad, resulta coincidente con los fines que son propios de las instituciones conformantes de la fuerza pública; de suerte que no están desprovistos los asociados del cumplimiento de obligaciones expresas que les son impuestas por el orden superior.

Al mismo tiempo, la Constitución Política, mediante el artículo 217, establece en el marco regulador de la fuerza pública, de manera específica, la obligación a los colombianos de tomar las armas cuando la necesidad pública lo exija, para defender

la independencia nacional y las instituciones públicas.

Partiendo el mismo Estatuto Superior de necesidad “*de la prestación de un servicio militar*”, defiere a la ley su regulación en cuanto a las condiciones y prerrogativas para la prestación del mismo. Es así como el legislador, está legitimado para definir las condiciones de la prestación del servicio, esto incluye el monto de la bonificación entregada a quienes prestan el servicio obligatorio.

En este sentido, el legislador competente para determinar “*las prerrogativas por la prestación del mismo*”, que no sólo permiten que la ley establezca beneficios para quien preste el servicio militar, sino que la habilitan para imponer sanciones a quienes no lo hagan, conforme a sus propias prescripciones”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-511 del 16 de noviembre de 1994. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

**III. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA**

Las fuerzas militares y de policía han jugado un rol fundamental desde la creación de la República. En este sentido, la primera fuerza en originarse fue el Ejército Nacional a partir del Batallón de Voluntarios de la Guardia Nacional en julio de 1810; desde su formación, la institución castrense, junto a los uniformados que la conforman, han logrado garantizar la independencia, unidad y soberanía del territorio colombiano.

Al igual que la Fuerza Pública ha tenido una relación directa con la construcción de la República, el servicio militar se confunde con el nacimiento de la nación, siendo de gran importancia desde las gestas independentistas hasta la actualidad con la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Dentro de esta edificación de nación, el soldado, como parte esencial de la institución castrense, se constituye como el sostén de la democracia y el garante del orden constitucional, pues en él reposa el uso legítimo de la fuerza. Es el soldado el que con su valentía, entrega y sacrificio lleva la Patria en el corazón y el servicio a la ciudadanía en el alma, lo que lo convierte en ese primer líder social que lo único que busca es un país grande, libre y soberano con la garantía del respeto de los derechos fundamentales y de una mejor calidad de vida. En este orden de ideas, la sociedad colombiana está llamada a proteger y respaldar a los uniformados que han sido el eje de la seguridad del país.

Teniendo en cuenta esta situación, los diferentes actores políticos y sociales están llamados a trabajar para mejorar las condiciones de vida de los miembros que hacen parte de la Fuerza Pública. La presente iniciativa apunta a ese fin, mejorar las condiciones de los jóvenes que sirven al país prestando el servicio militar; con el fin de consolidar en el país unas fuerzas armadas modernas, fuertes y con toda la capacidad para enfrentar los retos del futuro.

Un soldado dignificado, creará conciencia sobre su condición y papel de ciudadano dentro de una democracia y por ende saldrá a defenderla por la especial valoración que tiene de la misma; es así como defender la democracia significa para el soldado la valoración de la dignidad de sus congéneres.

Poder mejorar la bonificación mensual que reciben los jóvenes que prestan el servicio militar, no solo repercute en su bienestar y el de sus familias, sino también en la posibilidad de que no sean cooptados por las estructuras criminales del

país, que ven en los jóvenes una oportunidad de consolidar sus economías ilícitas<sup>1</sup>.

De acuerdo con la información que suministró las Fuerzas Militares y la Policía Nacional a continuación se relacionan la estadística del personal que en la actualidad se encuentra en la prestación del servicio militar, así:

FUERZA	EJERCITO NACIONAL	ARMADA NACIONAL	FUERZA AEREA COLOMBIANA	POLICIA NACIONAL
Soldados 18 meses (no bachilleres).	52.550	3.314	692	0
Soldados 12 meses (bachilleres)	4.316	4.074	1.406	0
Auxiliares de Policía	o	o	o	15.273
Total personas prestando el servicio militar por Fuerza.	56.866	7.388	2.098	15.273

Ahora bien, dentro de los postulados del Gobierno del Presidente Gustavo Petro, está la dignificación los miembros de la fuerza pública cuando expresa literalmente:

“*Este es el cumplimiento de uno de los puntos de nuestra campaña electoral*”, que busca dignificar la vida y la labor de todos los hombres y mujeres de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, dijo el Mandatario.

- *Habrà gratuidad en la matrícula académica de las escuelas de formación para ingresar a la Fuerza Pública.*
- *Se doblará la bonificación para los soldados regulares y se analizará la asignación especial para los soldados profesionales o no que actúen en zonas de violencia.*
- *La nueva política fortalecerá los programas de salud, educación, vivienda y alimentación de soldados, patrulleros, oficiales, suboficiales, infantes de marina y personal que presta servicio militar y policial.*

Por otra parte, una Fuerza Pública fortalecida desde sus bases, sobreviene en seguridad ciudadana para la generalidad de la población, fortaleciendo y protegiendo el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Es evidente que los índices de criminalidad han aumentado en Colombia, entonces, el mensaje de legalidad enviado a los colombianos al mejorar las condiciones de la Fuerza Pública incentiva a conformarla, a integrar la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, al mejorar sus condiciones de vida, incentiva la defensa del estado, de la población

<sup>1</sup> Infobae. Gustavo Petro propone duplicar la bonificación de los soldados regulares: la comparó con lo que paga el clan del Golfo. [https://www.infobae.com/col\\_oml/ia/2023/05/30/gustavo-petro-propone-duplica-labonificacion-de-los-soldados-regulares-la-comparacion-lo-que-paga-el-clan-del-golfo/](https://www.infobae.com/col_oml/ia/2023/05/30/gustavo-petro-propone-duplica-labonificacion-de-los-soldados-regulares-la-comparacion-lo-que-paga-el-clan-del-golfo/)

civil y de la democracia, que “*La violencia urbana genera la percepción de inseguridad, por cuanto la inseguridad es una construcción social que proviene de la distorsión que la violencia produce en las relaciones sociales. Por ello, el crimen y el temor influyen negativamente sobre la estabilidad, el desarrollo social, económico y sustentable de las ciudades, sobre la calidad de vida de las personas y los Derechos Humanos, y con ello, en la apropiación de la ciudad por parte de los ciudadanos*”<sup>2</sup>

La percepción de inseguridad tiene un impacto significativo en los ciudadanos al afectar la calidad de vida en la medida en que genera desconfianza y limita el uso de los espacios públicos. De igual manera, afecta el entorno económico y, por ende, la competitividad de la ciudad, el potencial turístico y la inversión extranjera. La violencia tiene un impacto económico con respecto a los costos

<sup>2</sup> Alejandra Lunecke. “*La prevención del delito en América Latina: hacia una evolución de las experiencias prometedoras*”

directos e indirectos, al malestar psicológico que genera en la ciudadanía, a las medidas preventivas y de seguridad que toman los individuos ante el miedo y la incertidumbre que padecen.

#### IV. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

Se ha solicitado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, análisis de impacto fiscal, con base en la información que ha sido allegada por parte del Ministerio de Defensa Nacional, sobre la cantidad de personas que actualmente están prestando el servicio militar obligatorio, mediante el cual se pretende indagar sobre la viabilidad fiscal, y teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley 2299 de 2023 que reza:

**Artículo 2º. Adiciones al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones.** *Efectúense las siguientes adiciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023, en la suma de Diecisiete billones novecientos diecisiete mil ochocientos ochenta y cuatro millones trescientos noventa y seis mil ciento cinco pesos (\$17.917.884.396.105) moneda legal, según el siguiente detalle:*

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
(...)					
<b>SECCIÓN 1501</b>					
<b>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</b>					
<b>ADICIONES DE FUNCIONAMIENTO</b>			612.156.000.000		612.156.000.000
<b>ADICIONES DE INVERSIÓN</b>			94.357.000.000		94.357.000.000
1502		CAPACIDADES DE LAS FUERZAS MILITARES EN SEGURIDAD PÚBLICA y DEFENSA EN EL TERRITORIO NACIONAL	64.730.000.000		64.730.000.000
	0100	INTERSUBSECTORIAL DEFENSA Y SEGURIDAD	64.730.000.000		64.730.000.000
1505		GENERACIÓN DE BIENESTAR PARA LA FUERZA PÚBLICA Y SUS FAMILIAS	29.627.000.000		29.627.000.000
	0100	INTERSUBSECTORIAL DEFENSA Y SEGURIDAD	29.627.000.000		29.627.000.000
TOTAL	ADICIONES		706.513.000.000		706.513.000.000
SECCIÓN					

Adicionalmente, el Señor Presidente Gustavo Petro, en recientes pronunciamientos sobre la bonificación que se otorga a los conscriptos, ha expresado la intención y la, se copia textualmente el pronunciamiento necesidad de aumentar ostensiblemente dicha bonificación, a continuación del Señor Presidente Gustavo Petro:

(...) “*Eso, como objetivo, implica una serie de medidas, una de ellas, en mi opinión, es tratar de elevar la bonificación que recibe el soldado regular, la soldado regular*”, “*Los muchachos pobres no tienen nada. No hay sede universitaria, no hay producción, no hay nada más que hoja de coca, no hay opciones: o irse o aceptar el empleo. El empleo es para matar, le pagan más si mata más, entre más bárbaro más crece en la jerarquía ... Es que las fuerzas que están combatiendo del lado del Estado, defendiendo la Constitución y la democracia, Están mal pagas. Eso tienen que pasar por la base antes que nada*” “*Duplicarlo es un gran esfuerzo cuando uno suma todo y hay una norma que tenemos que estudiar, que parece que lo prohíbe, porque dice*

*que no se puede ascender el 50%. Nuestra voluntad es que en la adición presupuesta/ se doble la bonificación mensual del soldado regular. Si las normas lo impiden, entonces tocará hacerlo en dos años*”, afirmó Petro

En consecuencia, la solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se realiza con la finalidad de tener claridad, certeza y el visto bueno sobre el impacto fiscal de otorgar a los conscriptos, una bonificación del 70% de un Salario Mínimo Mensual Vigente, cifras que son compatibles con la adición presupuestal de \$706.513.000.000 destinada entre otras a la Generación de Bienestar para la Fuerza Pública y Sus Familias. Y así, será posible tener certidumbre sobre cuáles son los costos fiscales de la iniciativa o cual es la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, por otra parte, si existe compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo establecido por el Gobierno Nacional, a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, donde obliga al legislador a que en todo momento

que un proyecto de ley ordene gasto, deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, esto mediante la exposición de motivos, a su vez, el mencionado artículo cita textualmente: “El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso”.

**V. CONFLICTO DE INTERESES**

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún Congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta pretende mejorar los derechos del conscripto duran e la prestación del servicio militar, aumentando su bonificación mensual, mediante la modificación de la Ley 1861 de 2017. Con la finalidad de dignificar la Fuerza Pública, mejorar las condiciones de seguridad en Colombia e incentivar la prestación del servicio.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue*

*conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

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

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

**VI. CUADRO COMPARATIVO**

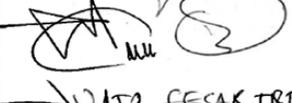
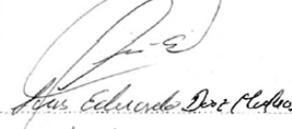
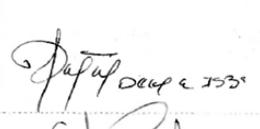
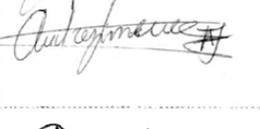
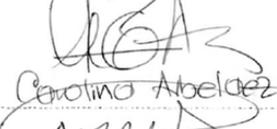
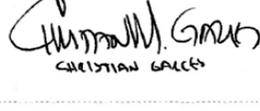
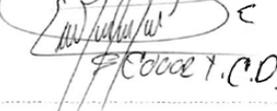
LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY
<p><b>Artículo 44. Derechos del conscripto durante la prestación del servicio militar.</b>                      Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:</p> <p>a) Desde el día de su incorporación, hasta la fecha de su licenciamiento o desacuartelamiento a ser atendido por cuenta del Estado en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual hasta por el 30% del salario mínimo mensual vigente.</p> <p>El Ministerio de Defensa Nacional, con cargo a su presupuesto de gastos de personal, adoptará las medidas necesarias para implementar lo establecido en el presente literal, sin que en ningún caso implique incremento alguno a los gastos de personal, y manteniendo los cupos de gasto asignados a esta entidad.</p> <p>Sujeto a disponibilidad presupuestal, la bonificación mensual podrá llegar hasta el 50% del salario mínimo mensual vigente, con la respectiva adición presupuestal;</p>	<p><b>Artículo 44. Derechos del conscripto durante la prestación del servicio militar.</b> Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:</p> <p>) Desde el día de su incorporación, hasta la fecha de su licenciamiento o desacuartelamiento a ser atendido por cuenta del Estado en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual <b>del 70%</b> del salario mínimo mensual vigente.</p> <p>El Ministerio de Defensa Nacional, con cargo a su presupuesto de gastos de personal, adoptará las medidas necesarias para implementar lo establecido en el presente literal, sin que en ningún caso implique incremento alguno a los gastos de personal, y manteniendo los cupos de gasto asignados a esta entidad.</p> <p>Sujeto a disponibilidad presupuestal, la bonificación mensual podrá llegar hasta el <b>90%</b> del salario mínimo mensual vigente, con la respectiva adición presupuestal;</p>

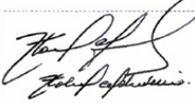
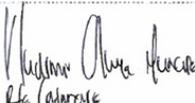
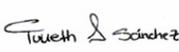
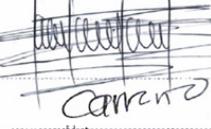
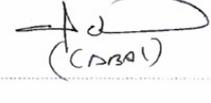
LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY
<p>b) Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o auxiliar del cuerpo de custodia del Inpec, de una dotación de vestido civil equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente. La dotación a la que se refiere el presente literal estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.</p>	<p>b) Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o auxiliar del cuerpo de custodia del Inpec, de una dotación de vestido civil equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente. La dotación a la que se refiere el presente literal estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.</p>
<p>Lo correspondiente a los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec estará a cargo del Inpec, o quien haga sus veces;</p>	<p>Lo correspondiente a los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec estará a cargo del Inpec, o quien haga sus veces;</p>
<p>c) Previa presentación de su tarjeta de identidad militar o policial vigente, disfrutará gratis de espectáculos públicos, eventos deportivos y asistencia a parques de recreación, museos y centros culturales y artísticos que pertenezcan a la Nación. Este beneficio también se aplicará a sus parientes en primer grado de consanguinidad y primero civil. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</p>	<p>c) Previa presentación de su tarjeta de identidad militar o policial vigente, disfrutará gratis de espectáculos públicos, eventos deportivos y asistencia a parques de recreación, museos y centros culturales y artísticos que pertenezcan a la Nación. Este beneficio también se aplicará a sus parientes en primer grado de consanguinidad y primero civil. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</p>
<p>d) Al otorgamiento de un permiso anual con una subvención de transporte equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente y devolución proporcional de la partida de alimentación;</p>	<p>d) Al otorgamiento de un permiso anual con una subvención de transporte equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente y devolución proporcional de la partida de alimentación;</p>
<p>e) En caso de calamidad doméstica comprobada o catástrofe que haya podido afectar gravemente a su familia, se otorgará al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o del cuerpo de custodia, un permiso igual, con derecho a la subvención de transporte equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente;</p>	<p>e) En caso de calamidad doméstica comprobada o catástrofe que haya podido afectar gravemente a su familia, se otorgará al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o del cuerpo de custodia, un permiso igual, con derecho a la subvención de transporte equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente;</p>
<p>f) Recibir capacitación encaminada hacia la readaptación a la vida civil durante el último mes de su servicio militar, que incluirá orientación por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena);</p>	<p>f) Recibir capacitación encaminada hacia la readaptación a la vida civil durante el último mes de su servicio militar, que incluirá orientación por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena);</p>
<p>g) La última bonificación será el equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente;</p>	<p>g) La última bonificación será el equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente;</p>
<p>h) En los sistemas de servicio público de transporte masivo urbano o transporte intermunicipal, los soldados del Ejército o sus equivalentes en la Fuerza Pública y los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec, podrán recibir un descuento en la tarifa ordinaria. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</p>	<p>h) En los sistemas de servicio público de transporte masivo urbano o transporte intermunicipal, los soldados del Ejército o sus equivalentes en la Fuerza Pública y los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec, podrán recibir un descuento en la tarifa ordinaria. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</p>
<p>i) Las empresas nacionales de transporte aéreo que operan en el país concederán a los soldados del Ejército o su equivalente en la Fuerza Pública y los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec, descuentos en el servicio aéreo de pasajeros en tarifa económica de destinos o rutas nacionales. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</p>	<p>i) Las empresas nacionales de transporte aéreo que operan en el país concederán a los soldados del Ejército o su equivalente en la Fuerza Pública y los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec, descuentos en el servicio aéreo de pasajeros en tarifa económica de destinos o rutas nacionales. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</p>
<p>j) Los operadores de servicio público de telefonía local y móvil concederán un descuento en las tarifas de todos sus planes para los soldados del Ejército o sus equivalentes en las demás Fuerzas. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses.</p>	<p>j) Los operadores de servicio público de telefonía local y móvil concederán un descuento en las tarifas de todos sus planes para los soldados del Ejército o sus equivalentes en las demás Fuerzas. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses.</p>

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa congresual.

De los honorables Congresistas.

Atentamente,

 PIEDAD CORREAL RUBIANO. Representante a la Cámara - Quindío. Partido Liberal Colombiano.	 JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA. Representante a la Cámara - Bogotá. Partido Centro Democrático.
 JAIRO CESAR TREMA	 CARLOS RODRÍGUEZ
 JUAN EDUARDO DÍAZ PINEDA	 RAFAEL OSPINA
 CHRISTIAN GALÁN	 CAROLINA ABELA
 CHRISTIAN GALÁN	 PIEDAD CORREAL RUBIANO

 JUAN ESPINAL	 YAMECA ACOSTA INFANTE
 JOSÉ ALFONSO	 KATHEMO MIRANDA P.
 VLADIMIR ABIZA	 TUXETH S. SÁNCHEZ
 HENRY DE LA CRUZ	 RAFAELA VALENCIA
 CARRERO	 (CRSOL)
	 A. L.
 ESTEBAN QUINTANA	 MIGUEL POLO POLO



Respetado doctor Lacouture,  
 Por medio de la presente, radicamos en su despacho, el **Proyecto de Ley número 088 de 2023**, por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.

Atentamente,

**ALEXANDER GUARÍN SILVA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Guainía

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2023**  
*por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.*

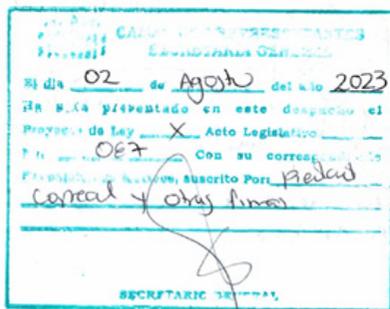
El Congreso de la República de Colombia  
**DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades educativas para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Artículo 2°. *Formación docente.* El Ministerio de Educación Nacional coordinará las acciones necesarias para que las entidades territoriales certificadas en educación y los responsables de la formación a formadores, incluyan en los Planes Territoriales de Formación Docente -PTFD- procesos orientados al fortalecimiento de las competencias de docentes y orientadores para el desarrollo de procesos y estrategias pedagógicas basadas en evidencia que contribuyan a la prevención y aplicación de herramientas para el manejo del consumo de sustancias psicoactivas cuando se identifiquen casos en la población escolar, al cuidado y autocuidado de los estudiantes, su desarrollo socioemocional, la prevención de la discriminación y la estigmatización por consumo, con un enfoque de salud pública y según el ciclo de vida.

Parágrafo: El Gobierno nacional reglamentará la celebración semestral de una Jornada de Capacitación a orientadores escolares en estrategias y herramientas para el desarrollo de competencias ciudadanas, socioemocionales y de contención emocional, conforme a los lineamientos de las políticas nacionales, y a las disposiciones normativas vigentes en la materia.

Artículo 3°. *Construcción de Portafolio de Proyectos, Estrategias y Programas.* Con el fin de contribuir a que los establecimientos educativos puedan tener una mayor oferta de programas basados en la evidencia para implementarlos de acuerdo



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2023**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.*

Bogotá D.C., 2 de agosto de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

con sus contextos particulares, los ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Deporte, Justicia y del Derecho, crearán un Portafolio Nacional de Programas exitosos basados en la evidencia científica en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en escolares.

Parágrafo 1°. Ese Portafolio debe ser de público conocimiento y obedecerá a criterios de calidad que deberán tener como base las políticas nacionales y los lineamientos de prevención del consumo de sustancias psicoactivas vigentes.

Parágrafo 2°. Modifíquese el Premio Nacional “Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a las Sustancias Psicoactivas”, al cual refiere el artículo 8° de la Ley 1566 de 2012. Otórguese anualmente reconocimiento adicional en la categoría “Prevención en Entornos Escolares”.

Artículo 4°. *Fortalecimiento del involucramiento parental*. Será necesario consolidar la alianza y el vínculo entre las escuelas y las familias como escenarios de participación y reflexión para fortalecer así, el acompañamiento de las mismas en los procesos de desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esto no se restringe únicamente al proceso de aprendizaje académico, sino a procesos de desarrollo integral, que involucran entre otros aspectos, la ciudadanía, la emocionalidad, las relaciones con los demás y con el entorno.

Artículo 5°. *Promoción del deporte y las artes*. El Ministerio del Deporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la “Comisión Nacional Intersectorial para la coordinación y orientación superior del fomento, desarrollo y medición del impacto de la actividad física” -CONIAF-, diseñarán una estrategia para fortalecer las capacidades de los docentes desde la educación inicial hasta la educación media, para el fomento de la recreación, el deporte, así como de la actividad física y la educación artística, como medio de prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Artículo 6°. *Apoyo a iniciativas de participación juveniles comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas*. El Gobierno nacional gestionará con Organizaciones No Gubernamentales y con el sector privado, el apoyo y acompañamiento a aquellas iniciativas de participación de adolescentes y jóvenes que contribuyan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Parágrafo. Dentro de los seis meses posteriores a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional actualizará la Política Nacional de Juventud, incorporando la prevención y mitigación del consumo de sustancias psicoactivas en entornos educativos, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, con las políticas nacionales y demás lineamientos normativos vigentes en la materia.

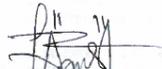
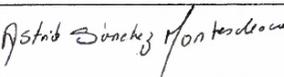
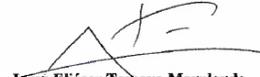
Artículo 7°. *Día de la Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas*. El Ministerio de

Educación Nacional determinará un día específico en el calendario escolar, para que las entidades certificadas en educación promuevan dentro de los establecimientos educativos actividades encaminadas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas, en el marco del Día Mundial de Prevención de las Adicciones.

Artículo 8°. *Reglamentación*. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Representantes,

 <b>ALEXANDER GUARÍN SILVA</b> Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 <b>JOSE BLIECER SALAZAR LOPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Cesar
 <b>CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES</b> Representante a la Cámara Departamento del Vaupés	 <b>Julio Alberto Elías Vidal</b> Senador de la República
 <b>ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA</b> Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 <b>HERNANDO GUIDA PONCE</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 <b>Jorge Eliécer Tamayo Marulanda</b> Representante a la Cámara	

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa de autoría del honorable Senador Santiago Valencia González, fue radicada por primera vez el día 30 de septiembre de 2015, **Proyecto de ley número 133 de 2015 Cámara, por el cual se establece la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en todas las instituciones educativas del país**<sup>1</sup>, cuando era Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 766 de 2015. Fue remitido a la Comisión Sexta de la Cámara, tras publicar la ponencia para primer debate en la Gaceta 1041 de 2015, en la sesión del 5 de abril de 2016, la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes surtió el debate respectivo y aprobó el proyecto de ley como consta en Acta número 025 de Comisión de 2016, previo

<sup>1</sup> Cámara de Representantes. Proyectos de ley, Legislatura 2015-2016. República de Colombia. <http://www.camara.gov.co/prevencion-sustancias-psicoactivas>.

anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 30 de abril de la misma anualidad.

Durante el desarrollo del proyecto de ley, emitieron concepto los ministerios de Educación, de Salud y de Hacienda, y en el tránsito para segundo debate se realizó audiencia pública, con la presencia de importantes sectores de la educación nacional, así como organismos encargados del tratamiento de adicciones tales como: Delegados de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun), de la Asociación Colombiana para la Investigación, Prevención y Rehabilitación de Adicciones (Acinpra), de la Agencia de Noticias e Información para la Prevención de las Adicciones (Anipra), y representación de varios docentes de colegios, así como psicólogos de dichas instituciones, quienes presentaron aportes al proyecto. No obstante, por términos, el proyecto no alcanzó a ser aprobado en segundo debate de Cámara y fue archivado.

El día 9 de agosto de 2017, fue radicado por segunda oportunidad, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite legislativo, esta iniciativa fue remitida a la Comisión Sexta de esta Corporación por competencia en el tema: **Proyecto de ley número 081 de 2017 Cámara**, por medio del cual se establece la Cátedra para la Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país<sup>2</sup>, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 678 de 2017 para ser considerado, nuevamente, en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 882 de 2017, y luego debatida en la sesión del 10 de abril de 2018 de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, donde fue votada positivamente. El texto aprobado consta en Acta de Comisión número 016 de 2018, previo anuncio de la votación en sesión ordinaria del día 4 de abril del mismo año. El proyecto, nuevamente fue archivado por falta de trámite.

El día 20 de julio de 2020, fue radicado por tercera oportunidad en la Secretaría General del Senado de la República, para iniciar el trámite legislativo, esta iniciativa fue remitida a la Comisión Sexta de esta Corporación por competencia en el tema. **Proyecto de ley número 050 de 2020 Senado**, por medio del cual se establece la Cátedra para la Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país<sup>3</sup>. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 596 de 2020 para ser considerado nuevamente, en la Comisión Sexta del Senado de la República. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1374

de 2020, y luego debatida en la sesión del 23 de marzo de 2021 de la Comisión Sexta constitucional donde fue votada positivamente con modificaciones. El presente Texto Definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República del día 11 de agosto de 2021, de conformidad con el Texto Propuesto para Segundo Debate. La ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1033 de 2021. Sin embargo, el proyecto, nuevamente fue archivado por falta de trámite. (Artículo 190 Ley 5ª de 1992).

Por estas razones se presenta nuevamente. Para el suscrito, es un proyecto loable demasiado importante para nuestra niñez y juventud.

## 2. OBJETO Y CONTENIDO

El proyecto de ley consta de nueve (9) artículos, según se presenta a continuación.

**“Artículo 1º. Objeto.** *La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades educativas para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”.*

A diferencia de los proyectos relacionados como antecedentes, este proyecto aborda la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en ambientes escolares, ya no por medio del establecimiento de una cátedra dedicada a ese objetivo, sino por medio de un fortalecimiento integral de las capacidades de las comunidades educativas. Este objeto es consistente con el resto del articulado, así como con su exposición de motivos, en esa medida, no se encuentran razones para proponer modificaciones.

**Artículo 2º. Formación docente.** *El Ministerio de Educación Nacional coordinará las acciones necesarias para que las entidades territoriales certificadas en educación y los responsables de la formación a formadores, incluyan en los Planes Territoriales de Formación Docente (PTFD) procesos orientados al fortalecimiento de las competencias de docentes y orientadores para el desarrollo de procesos y estrategias pedagógicas basadas en evidencia que contribuyan a la prevención y aplicación de herramientas para el manejo del consumo de sustancias psicoactivas cuando se identifiquen casos en la población escolar; al cuidado y autocuidado de los estudiantes, su desarrollo socioemocional, la prevención de la discriminación y la estigmatización por consumo, con un enfoque de salud pública y según el ciclo de vida.*

**“Parágrafo.** *El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, organizarán una Jornada de Capacitación a orientadores escolares en estrategias y herramientas para el desarrollo de competencias ciudadanas, socio-emocionales y de contención emocional”.*

Este artículo desarrolla el papel de las instituciones educativas en la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, en reconocimiento y fortalecimiento de la autonomía individual de los educandos. Por medio de poner a su alcance la información correcta, niños y, especialmente, adolescentes y jóvenes están en condiciones de contar con las herramientas para tomar las

<sup>2</sup> Cámara de Representantes. Proyectos de ley, Legislatura 2017-2018. República de Colombia. <http://www.camara.gov.co/consumo-de-sustancias-psicoactivas>.

<sup>3</sup> <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/50-por-medio-del-cual-se-fortalecen-las-capacidades-de-las-comunidades-educativas-en-prevencion-del-consumo-de-sustancias-psicoactivas-en-las-instituciones-de-educacion-basica-y-media-del-pais>.

mejores decisiones para su bienestar personal y familiar, y para la construcción de su proyecto de vida. Aciertan los autores al identificar que se requiere una preparación pedagógica y unas competencias específicas en el personal docente a la hora de proporcionar orientación a la población estudiantil en materia de objetivos vitales, y de la manera en que el uso de sustancias psicoactivas puede terminar afectándolos. El artículo menciona algunos objetivos específicos de promoción de la convivencia escolar; preventivos como el fomento del cuidado y autocuidado de los estudiantes, así como correctivos, tales como el manejo psicopedagógico y socioemocional de casos de consumo en sí, y la estigmatización (*bullying* y matoneo) que pudiera sobrevenir. Por su parte, el párrafo menciona una jornada de capacitación conveniente y útil, pues en todo caso es la orientación adecuada con la información correcta la que puede poner herramientas efectivas en manos de los estudiantes. No obstante, esta jornada debe tener un carácter periódico, y conforme a la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana debe integrar de manera más amplia la oferta institucional, incluyendo a los Ministerios de Salud y Educación, pero no limitándose a ellos.

**“Artículo 3°. Construcción de Portafolio de Proyectos, Estrategias y Programas.** Con el fin de contribuir a que los establecimientos educativos puedan tener una mayor oferta de programas basados en la evidencia para implementarlos de acuerdo con sus contextos particulares, los ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Justicia y del Derecho, crearán un Portafolio Nacional de Programas exitosos basados en la evidencia científica en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en escolares.

**Parágrafo.** Ese Portafolio debe ser de público conocimiento y obedecerá a criterios de calidad que deberán tener como base las políticas nacionales y los lineamientos de prevención del consumo sustancias psicoactivas vigentes”.

En completa concordancia con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, y demás elementos normativos y de política pública antes relacionados, el proyecto refuerza el papel del trabajo interministerial articulado en la construcción de proyectos, estrategias pedagógicas y programas orientados a la prevención y mitigación del consumo de psicoactivos. En el caso particular de los entornos escolares, este trabajo debe tener presentes los ejes contextuales de las instituciones en donde se establezca la construcción del portafolio mencionado, todo ello tomando como base proyectos, estrategias y programas exitosos basados en evidencia científica en la prevención del consumo de SPA en los escolares.

Actualmente, de conformidad con la Ley 1566 de 2012<sup>4</sup> las experiencias exitosas son objeto de

<sup>4</sup> Senado de la República. Ley 1566 de 2012. Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional ‘Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas’.

reconocimiento público<sup>5</sup>. El proyecto de ley viene a disponer la traducción de ese conjunto de experiencias en un corpus de conocimiento aplicable de manera sistemática en el largo plazo, y particularizado a los entornos escolares, donde las políticas generales deben tener enfoque especializado en virtud a la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

**“Artículo 4°. Fortalecimiento del involucramiento parental.** Será necesario consolidar la alianza y el vínculo entre las escuelas y las familias como escenarios de participación y reflexión para fortalecer así, el acompañamiento de las mismas en los procesos de desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esto no se restringe únicamente al proceso de aprendizaje académico, sino a procesos de desarrollo integral, que involucran entre otros aspectos, la ciudadanía, la emocionalidad, las relaciones con los demás y con el entorno”.

La participación regular de padres en diferentes procesos educativos, académicos e institucionales y la relación de los mismos con el entorno de sus hijos, puede denominarse involucramiento parental. Este, no solo funciona en el ámbito académico, sino también en el desarrollo de un relacionamiento y una interacción mejor en cuanto a la convivencia escolar y ciudadana tiene que ver<sup>6</sup>.

Por lo que el fortalecimiento de esta área desde la implementación de políticas públicas entra en una oportuna consideración para el presente proyecto.

**“Artículo 5°. Promoción del deporte y las artes.** El Ministerio del Deporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la “Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Fomento, Desarrollo y Medición del Impacto de la Actividad Física” - CONIAF-, diseñarán una estrategia para fortalecer las capacidades de los docentes desde la educación inicial hasta la educación media, para el fomento de la recreación, el deporte, así como de la actividad física y la educación artística, como medio de prevención del consumo de sustancias psicoactivas”.

Por medio de la intervención interministerial, el proyecto considera diseñar estrategias que permitan el fortalecimiento de las capacidades del personal docente durante el transcurrir de la vida académica para de esta manera promocionar y fomentar la recreación, el deporte y las actividades culturales y artísticas como medios para alejar del consumo de sustancias psicoactivas a los niños,

<sup>5</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. 2020. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-entrega-premio-por-buenas-practicas-en-reduccion-deconsumo-de-sustancias-psicoactivas.aspx>.

<sup>6</sup> Morales, M. & Aguirre, E. (2018). Involucramiento parental basado en el hogar y desempeño académico en la adolescencia. *Revista Colombiana de Psicología*, 27, 137-160.

URL: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcps/v27n2/0121-5469-rcps-27-02-137.pdf>.

niñas y adolescentes. El vínculo entre salud, bienestar y desarrollo integral relacionado con el área deportiva, artística y cultural, se reconoce como bastante estrecho en la actualidad. La inclusión de herramientas que promuevan estas actividades a edades tempranas dentro de las instituciones sociales, como puedan ser las instituciones educativas, entre otras, genera un complemento especial a la Ley 1620 de 2013 y a su vez traza un camino más claro a la materialización del objetivo del presente proyecto de ley. Cabe agregar que se dispone de amplia evidencia sobre el carácter protector que tienen las actividades deportivas frente al consumo de sustancias psicoactivas en niños, niñas y adolescentes<sup>7</sup>. Esta protección se basa en orientar un constructivo uso del tiempo libre, en el reforzamiento de la seguridad y la confianza en sí mismo, el incremento de la autoestima a través de la sana competencia y de los vínculos de equipo que crea la actividad deportiva, y la creación de valores como la residencia, el respeto y la valoración de un estado físico óptimo<sup>8</sup>.

**“Artículo 6°. Apoyo a iniciativas de participación Juveniles comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas.** *El Gobierno nacional gestionará con Organizaciones No Gubernamentales y con el sector privado, el apoyo y acompañamiento a aquellas iniciativas de participación de adolescentes y jóvenes que contribuyan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas”.*

Este artículo busca establecer que el Gobierno nacional gestione con las diferentes organizaciones no gubernamentales, en conjunto con el sector privado, apoyo y acompañamiento a las iniciativas de participación que provengan de jóvenes y adolescentes; iniciativas cuyo norte sea la contribución a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

La inclusión y la generación de nuevas ideas a partir de la participación de jóvenes en la proposición de alternativas que ayuden a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas es otro de los motivos que viabiliza la introducción del artículo que aquí se expone. No obstante, la articulación con la política de juventud, se echa de menos.

**“Artículo 7°. Día de la Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas.** *El Ministerio de Educación Nacional determinará un día específico en el año escolar, para que las entidades certificadas en educación promuevan dentro de los establecimientos educativos actividades encaminadas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas”.*

Como herramienta de desarrollo de los principios contemplados en el proyecto de ley, se establece

esta jornada dedicada a las acciones pedagógicas encaminadas a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Se propone que la jornada tenga relación con el Día Mundial de Prevención de las Adicciones, establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas, conmemorado el 26 de junio.

**“Artículo 8°. Reglamentación.** *El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará lo pertinente para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley”.*

Como bien lo puso en evidencia la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, reglamentar lo consignado en el proyecto de ley constituye un esfuerzo intersectorial donde la articulación de toda la oferta pública es fundamental; incluyendo desde luego al Ministerio de Educación Nacional, pero involucrando además numerosas instancias adicionales como puedan ser Ministerio del Deporte, Ministerio de Cultura, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, ICBF, entre muchas otras.

**“Artículo 9°. Vigencia.** *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.*

### 3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y NORMATIVOS

#### a) FÁCTICOS:

*“En Colombia, se ha estimado que parte de la población está expuesta a situaciones adversas en la infancia y adolescencia que pueden incidir de manera importante en el inicio temprano de consumo de sustancias psicoactivas, y en cursos de vida posteriores, en abuso y dependencia de consumo de este tipo de sustancias, así como en la aparición y mantenimiento de problemas y trastornos mentales. De esta manera, la intervención del Estado para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas requiere una respuesta integral que incluya intervenciones asociadas a la garantía de derechos fundamentales como educación, trabajo, vivienda; a la reducción de las desigualdades asociadas a relaciones de poder; a la modificación de comportamientos y factores psicosociales; y al acceso, atención y calidad de los servicios de salud y sociales.*

#### **Factores que influyen en el consumo de sustancias psicoactivas**

*El consumo de sustancias psicoactivas es un fenómeno multicausal en el que intervienen diferentes factores que deben ser abordados de manera integral (Pons Diez, 2008). Para definir intervenciones efectivas que prevengan el consumo de estas sustancias se requiere identificar los factores que influyen en su consumo, así como su interrelación, teniendo como referencia las trayectorias, transiciones y sucesos vitales de la vida de las poblaciones a intervenir. De esta manera, el curso de vida de niñez y adolescencia traen consigo una serie de cambios cognitivos, personales y psicosociales que hacen a los adolescentes más vulnerables a conductas problemáticas entre las que se encuentra el consumo de sustancias psicoactivas (Universidad de Deusto; Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho. (...)).*

*Con respecto a pobreza, el estudio de consumo de sustancias psicoactivas en población general (2013) encontró que si bien el consumo de sustancias*

<sup>7</sup> 9 Morales, L. E., Rodríguez, M. & Cano, V. H. (2017). La actividad física como factor protector del consumo de sustancias psicoactivas, Artículo como trabajo de grado. Universidad de San Buenaventura Medellín, Facultad de Psicología.

URL: [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/bifstream/10819/3758/3/Actividad\\_Fisica\\_Factor\\_Morales\\_2017.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/bifstream/10819/3758/3/Actividad_Fisica_Factor_Morales_2017.pdf).

<sup>8</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2003). Nueva York. El deporte como instrumento de prevención del uso indebido de drogas. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. URL: [https://www.unodc.org/pdf/youthnel/handbook\\_sporLspanish.pdf](https://www.unodc.org/pdf/youthnel/handbook_sporLspanish.pdf).

psicoactivas ilegales en el año no es diferencial por estrato socioeconómico, sí se evidencia mayor abuso y dependencia en población clasificada en estratos 1 y 2. De esta manera, se podría inferir que las condiciones de pobreza pueden influir en el aumento de la prevalencia de abuso de estas sustancias. En el país los municipios con mayores niveles de pobreza multidimensional municipal predominan en las regiones de la Orinoquía-Amazonía y Pacífica, y los municipios con menores porcentajes se encuentran en las regiones Central y Oriental del país”<sup>9</sup>.

#### b) **NORMATIVOS:**

La Constitución Política dicta el carácter especial de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en sus artículos 44 y 45:

“**ARTÍCULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”<sup>10</sup>.

“**ARTÍCULO 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Este proyecto de ley constituye elemento de soporte para la Ley 1620 de 2013<sup>11</sup> para la Convivencia Escolar, como un coadyuvante en el sostenimiento de un entorno seguro para la convivencia y bienestar de la población educativa, la cual involucra diferentes actores, entre docentes, estudiantes, padres de familia y personal administrativo.

Dicha ley enfatiza la formación en Competencias Ciudadanas, definidas como el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible

que el ciudadano actúe de manera constructiva en una sociedad democrática.

Además, crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar con los siguientes objetivos, entre otros, (artículo 4º, subrayado fuera de texto):

- *Fomentar, fortalecer y articular acciones de diferentes instancias del Estado para la convivencia escolar, la construcción de ciudadanía y la educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes de los niveles educativos de preescolar, básica y media.*
- *Garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en los espacios educativos, a través de la puesta en marcha y el seguimiento de la ruta de atención integral para la convivencia escolar, teniendo en cuenta los contextos sociales y culturales particulares.*
- *Promover el desarrollo de estrategias, programas y actividades para que las entidades en los diferentes niveles del Sistema y los establecimientos educativos fortalezcan la ciudadanía activa y la convivencia pacífica, la promoción de derechos y estilos de vida saludable, la prevención, detección, atención y seguimiento de los casos de violencia escolar (...)*
- *Fomentar mecanismos de prevención, protección, detección temprana y denuncia de todas aquellas conductas que atentan contra la convivencia escolar, la ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos, (...)*
- *Identificar y fomentar mecanismos y estrategias de mitigación de todas aquellas situaciones y conductas generadoras de situaciones de violencia escolar.*
- *Orientar estrategias y programas de comunicación para la movilización social, relacionadas con la convivencia escolar, la construcción de ciudadanía y la promoción de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.*

Esto, cuenta con elementos de refuerzo adicionales, de acuerdo con concepto emitido por el Ministerio de Educación Nacional.

“Sobre las políticas públicas, estrategias y capacidad institucional del país en materia de prevención de consumo de sustancias psicoactivas. Desarrollar acciones de prevención del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) implica afectar negativamente los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección. De acuerdo con el actual Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el consumo en entornos escolares está comprendido como una contravención (comportamiento contrario a la convivencia), y para el caso de población entre los 14 y los 18 años, las distintas sanciones se acogen a lo dispuesto por el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Así mismo, es de anotar que el consumo de SPA, de acuerdo a la Ley 1566 de 2012, “por la cual se dictan normas para garantizar

<sup>9</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDENS/PP/mapeo-zonas-comportamientos-consumo-ley-2000-2019.pdf>.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia 1991 - art. 44.

<sup>11</sup> Senado de la República. Ley 1620 de 2013. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”. [http://www.secretariase-nao.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1620\\_2013.html](http://www.secretariase-nao.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html).

la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas (...)”, es considerado como un problema de salud pública, lo cual implica no estigmatizar ni discriminar a los afectados y tampoco individualizar la situación problemática, sino por el contrario, analizar y buscar respuestas integrales que repercutan en los distintos escenarios de la vida cotidiana, institucionales y no institucionales, que tengan incidencia en el desarrollo y perpetuación de este flagelo. En ese sentido, el país ha avanzado tanto en actualizar políticas para la prevención del consumo, como en el abordaje integral del problema de las drogas. Por lo anterior, las políticas públicas a continuación relacionadas se están articulando sobre la Salud Mental:

- (i) Resolución 89 de 16 de enero de 2019: “Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas”;
- (ii) Resolución 4886 de noviembre de 2018: “Por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental y
- (iii) La Ruta Futuro de diciembre de 2018: “Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas”. Todos estos instrumentos reconocen dos instancias de articulación intersectorial en materia de drogas: (i) el Consejo Nacional de Estupefacientes: máxima autoridad en esta materia y (ii) la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Droga: instancia asesora del Consejo en materia de prevención de consumo.

### Políticas públicas

Colombia cuenta con el documento CONPES 3992 “Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia” es la estrategia intersectorial que incorpora diferentes acciones para la prevención y la atención de las situaciones asociadas al consumo. Para el caso del Ministerio de Educación incorpora entre sus acciones, realizar formación a docentes en el desarrollo de las competencias ciudadanas y socio-emocionales, como factor protector y especialmente promotor de derechos y de desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. También, el país cuenta con un “Lineamiento Nacional de prevención del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas” publicado en octubre de 2018; en dicho lineamiento, se especifican, con base científica, los criterios para desarrollar acciones de prevención basadas en la evidencia por etapa de curso de vida y por entorno de la vida cotidiana. Es un documento claro y específico frente a las estrategias, enfoques y mecanismos que se deben dar para hacer prevención basada en la evidencia. La construcción de este documento orientador está sustentada en los Estándares Internacionales para la Prevención del Uso de Drogas de UNODC del 2017, así como el documento de “Calidad y Evidencia en reducción de la demanda de drogas” COPOLAD, 2014.

El referente más reciente dentro de las políticas públicas es la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana la cual aborda la atención del problema del consumo de sustancias psicoactivas, desde un enfoque integral e intergencial, que unifica la oferta

institucional de todas las entidades del Gobierno nacional con competencias en la prevención y mitigación de un fenómeno tan complejo.

En primer lugar, la política aborda el problema del consumo de sustancias psicoactivas, en general, como un problema de salud pública, enmarcado dentro del campo de la salud mental, el cual afecta la convivencia en la medida que incrementa la percepción de inseguridad. En efecto, las dinámicas de consumo vienen necesariamente aparejadas con su tráfico y comercialización al menudeo, las cuales están espacialmente correlacionadas con toda clase de dinámicas de criminalidad tales como el control territorial con fines de captura de las rentas ilegales asociadas, lesiones personales, hurtos, homicidios, entre otros delitos. Todo esto, reviste particular gravedad cuando tiene lugar en ambientes escolares, en la medida que expone a los niños, niñas y adolescentes a un entorno propenso a la violencia, a formas severas de matoneo o “bullying” rodeadas de intereses delincuenciales, y a la vulneración de sus derechos, contrario a cualquier objetivo educativo, de sana convivencia, o de desarrollo pleno y sano de las nuevas generaciones de colombianos.

La política llama la atención sobre el nivel de sofisticación de los delincuentes que venden estupefacientes y su capacidad de injerencia social en espacios en los que se incluyen ambientes escolares. El desarrollo de estrategias de distribución regional de drogas y comercialización local, el aumento en la variedad de sustancias de origen natural y sintético, el establecimiento de marcas y mecanismos de fidelización de consumo, son algunas de las novedades que manejan los vendedores de estupefacientes. En este contexto los niños, niñas y adolescentes son sujetos particularmente vulnerables a dinámicas de instrumentalización.

Esta Política establece los siguientes criterios generales en materia de consumo de sustancias psicoactivas:

- Los gobernadores y alcaldes incorporarán en el Plan de Desarrollo Territorial programas dirigidos a proteger a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas. Para eso deberán integrar la acción de las diferentes secretarías y entidades departamentales y municipales, al igual que destinar presupuesto y capacidades institucionales para dicho propósito. Las autoridades deben proteger a esta población cuyos derechos constitucionalmente prevalecen.
- El Ministerio del Interior coordinará con las gobernaciones y alcaldías programas de divulgación sobre los efectos del consumo de drogas, desde la perspectiva de la convivencia y seguridad ciudadana, dirigidos a prevenir el consumo ya promover la denuncia de quienes participan en el tráfico y comercialización urbana de estupefacientes. Para eso, el Ministerio articulará con los Ministerios de Justicia, Defensa Nacional, Salud y Protección Social, Educación y Deporte.
- El Ministerio de Defensa Nacional a través de la Policía Nacional continuará la aplicación estricta del Decreto 1844 del 2018, el cual reglamenta parcialmente el Código Nacional

