



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1600

Bogotá, D. C., viernes, 17 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 36 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se incorporan los humedales al sistema de gestión de Riesgos y adaptación ante el cambio climático y se adoptan mecanismos en las cuencas para el aumento de la resiliencia e integridad biológica del país.*

Bogotá, D.C., 24 de octubre de 2023.

Honorable Representante,

RAMIRO RICARDO B.

Presidente

Comisión Quinta Cámara de Representantes

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 073 de 2023 Cámara, por medio de la cual se incorporan los humedales al sistema de gestión de Riesgos y adaptación ante el cambio climático y se adoptan mecanismos en las cuencas para el aumento de la resiliencia e integridad biológica del país.**

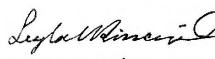
Señor Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que nos realizó la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y lo consagrado en la Ley 5ª de 1992, por medio de la cual se expide el reglamento del Congreso, de manera respetuosa, por medio del presente documento procedo a rendir informe de Ponencia Positiva para **primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de Ley**

**número 073 de 2023 Cámara, por medio de la cual se incorporan los humedales al sistema de gestión de Riesgos y adaptación ante el cambio climático y se adoptan mecanismos en las cuencas para el aumento de la resiliencia e integridad biológica del país.**

Para el efecto se consignará el objeto y el contenido del articulado propuesto, se expondrán las consideraciones de la ponente, las incidencias sobre eventuales conflictos de intereses y se formulará la proposición con que concluye en informe.

Cordialmente,

  
LEYLA M. RINCÓN TRUJILLO  
Ponente coordinadora.

  
DIEGO PATIÑO AMÁRILES  
Ponente.

  
LEONOR M. PALENCIA VEGA  
Ponente.

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2023 CÁMARA

##### CONTENIDO:

- I. Antecedentes Legislativos
  - a) Trámite del Proyecto
  - b) Referencias
- II. Objeto del Proyecto de Ley
- III. Justificación del Proyecto de Ley
- IV. Conflictos de interés
- V. Impacto Fiscal

## VI. Pliego de Modificaciones

## VII. Proposición

## I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En la legislación colombiana, el concepto de humedal se refleja exclusivamente en la Ley 357/1997, que aprueba la Convención Ramsar. Esta ley es la única norma que de manera expresa impone obligaciones al Estado colombiano para la conservación y protección de los humedales, considerados en su acepción genérica. Con todo, si bien la Ley 99/1993 no hace uso del término “humedal”, sí hace referencia a diferentes aspectos de la regulación de los recursos hídricos y de los ecosistemas con ellos relacionados. Se destaca, en este sentido, el artículo 5° numeral 24 de la Ley 99/1993 que establece la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente en la materia, ordenándose “regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales”.

Lo anterior es fundamentado en el desarrollo legislativo de la gobernanza del agua, en aras de brindar línea jurisprudencial en aras de garantizar los bienes ecosistémicos en especial frente a los humedales, que son bien de uso público, inembargables, imprescriptibles, de prevalencia del interés público, en coherencia de los convenios internacionales derecho a la vida, salud bienestar y a la alimentación –que son conexos al agua–, Derecho Internacional, Derechos Humanos 1948, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales de 1966, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional Público 1972, Protocolo Carta Africana de Derechos Humanos de la Mujer de 2003, Declaración de la conferencia del mar de Plata Naciones Unidas ONU AGUA, en concordancia con la carta Política de 1991 en sus artículos 1°, 2°, 6°, 7°, 11, 12, 13, 22, 29, 41, 43, 44, 49, 50, 52, 58, 63, 64, 65, 67, 70, 72, 78, 79, 82, 93, 94, y 102; Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto número 1541 de 1978, Decreto número 1594 de 1984, Ley 165 de 1994, Ley 357 de 1997, Decreto número 190 de 2004, Decreto número 619 de 2000, artículo 54 Decreto número 1076 de 2015, artículo 104 Decreto número 469 de 2003, Decreto número 2245 de 2017, y con sentencias con línea jurisprudencial frente a los humedales por la Corte Convención Relativa a Humedales Protección Ambiental CS-582 de 1997, humedales aerofotografías como criterio técnico de delimitación, áreas de especial importancia ecológica, carreteros de delimitación, expresiones de espejo de agua, y cuerpo de agua, función esencial ST 666/02, con bienes de uso público de especial protección ecológica y protección constitucional e internacional SU 842 de 2013, Acción Popular 083 de 1995, Sentencia del Consejo de Estado CE SC Rad 1994 N 42642, todo en concordancia con el Código Civil 66 y conforme a la Ley 165 de 1994 Convenio de Biodiversidad.

Que, el artículo 11 de la Ley 1931 de 2018 establece que la articulación y complementariedad entre los

procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los *fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático*. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo 111 de la Ley 1523 de 2012.

Que en el artículo 4°, literal *a* relaciona el concepto de Adaptación “Comprende el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas, *en el caso de los eventos hidrometeorológicos la Adaptación al Cambio Climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad*”.

## a). TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Legislativo

**Autores:** honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*, honorable Senador *Robert Daza Guevara*, honorable Senador *Carlos Julio González Villa*, honorable Senador *Edwing Fabián Díaz Plata*, honorable Senadora *Martha Isabel Peralta Epieyu*, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *Ingrid Johana Aguirre Juvinao*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Leonor María Palencia Vega*, honorable Representante *Ermes Evelio Pete Vivas*, honorable Representante *Etna Tamara Argote Calderón*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Jorge Bastidas*, honorable Representante *Alberto Tejada*, honorable Representante *Erick Velasco*.

**Ponentes en Cámara:** honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, honorable Representante *Diego Patiño Amariles*, honorable Representante *Leonor María Palencia Vega*.

## b) BIBLIOGRAFÍA

## II REFERENCIAS

**Bibliografía**

- Bohórquez, P. (2018). *Simulación numérica como herramienta de apoyo a las decisiones de manejo y gestión de humedales en la sabana de Bogotá*. Bogotá.
- CAR, C. A. (2008). *Plan de manejo ambiental de agua subterránea en la sabana de Bogotá y zona crítica*. Bogotá: CAR.

- CAR, C.A. (2011). *Humedales del Territorio CAR*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Consejo de Estado, Sentencia con radicado 11001031500020220671400 PI, del 29 de marzo de 2023. Disponible en web: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/265/11001-03-15-000-2022-06714-00\(PI\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/265/11001-03-15-000-2022-06714-00(PI).pdf)
- DAMA, D. T. (2000). *Protocolo distrital de restauración ecológica*. Bogotá: DAMA.
- DAMA, D. T. (2006). *Política Distrital de Humedales*. Bogotá: DAMA.
- El País. (17 de 07 de 2022). Condenan al Estado por la tragedia de Mocoa que dejó 336 muertos y más de 400 heridos. *El país*.
- El Tiempo. (13 de 04 de 2023). Mil kilómetros de puentes en Colombia están en mal estado, según Mintransporte. *El Tiempo*.
- Folkard. (2002). *Fluvial flow-ecology interactions: ecohydrology & ecohydraulics*. Lancaster, England: Department of Geography, Lancaster University.
- Gippel, C. Z. (2017). Design of a National River Health Assessment Program for China. En H. & Doolan, *Decision Making in Water Resources Policy and Management* (págs. 321-339).
- González, P. A., Leon, N. T., Vargas, J. A., & al, e. (2016). Modelación Integrada de Sistemas Socio-ecológicos Complejos: Caso de Estudio la Ecorregión de la Mojana. *Ingeniería - Dossier "Complexity and Engineering"*.
- Hattermann, F. K. (2008). Modelling wetland processes in regional applications. *Hydrological Sciences Journal*, 1001-1013.
- IAHS-International Association of Hydrological Sciences. (2001). *Hydro-Ecology: Linking Hydrology and Aquatic Ecology. Publication N° 266, Ed. IAHS Press. Oxfordshire, United Kingdom: Centre for Ecology and Hydrology*.
- IDEAM. (2017). *Diseño de la red hidrometeorológica nacional*. Bogotá: IDEAM.
- MinAmbiente, M. d. (2016). *Política para la gestión sostenible del suelo*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- MinAmbiente, M. d. (2018). *Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia*. Bogotá. Min Ambiente.
- MinHacienda. (2019). *Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico*. Bogotá. MinHacienda.
- Nacional, S. G.-U. (2013). *Memoria Explicativa Mapa Geomorfológico Aplicado a Movimientos en Masa, Escala 1:100.000 Plancha 430 - Mocoa*.
- Nestler J. M., G. R. (2005). A mathematical and conceptual framework for ecohydraulics. En P. J. Edited Wood, *Hydroecology and Ecohydrology: Past, Present, and Future*.
- Ponce, M. P. (2022). *Estado del arte de las alternativas de manejo de embalses con un alto grado de colmatación por sedimentos*. Bogotá. Universidad de los Andes.
- Roncancio-Duque, N. J., & Vanegas, L. A. (2019). Valores objeto de conservación del subsistema de áreas protegidas de los Andes occidentales, Colombia. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*.
- UNESCO. (2010). La ecohidrología como desafío: experiencias y estudios de caso. *PHI-VII/ Documento Técnico N° 23*. Programa Hidrológico Internacional para América.
- Vélez-Upegui, S. C.-Á. (2016). *Aggregated conceptual model of sediment transport for mountain basins in Antioquia-Colombia*. Boletín de Ciencias de la Tierra.
- Zalewski M., J. G. (1997). *Ecohydrology. A new paradigm for the sustainable use of aquatic resources*". Paris, Francia. UNESCO International Hydrological Programme (IHP).
- Zalewski, M. (2002). *Ecohydrology: the use of ecological and hydrological processes for sustainable management of water resources*. Londres, Inglaterra. Hydrological Science Journal, 47(5).

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto integrar los humedales de Colombia al Sistema de Adaptación ante el Cambio Climático y a la Gestión del Riesgo, adoptar medidas de intervención prospectiva, prescriptiva o correctiva en las cuencas, encaminadas a la reducción de la vulnerabilidad, prevención de riesgos y al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad.

## III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Colombia es un país megadiverso con amplia riqueza de fuentes hídricas. Cuenta con el 60% de los páramos del mundo y cerca de 31.702 humedales, estos últimos son ecosistemas estratégicos como fuente de agua dulce, de importancia para la regulación de los ciclos hídricos y conservación de la biodiversidad: incluye humedales urbanos de sabana, de altiplanos, de abanicos aluviales, arrecifes, estuarios, manglares, marismas, ciénagas, meandros, lagunas, chucuas, morichales y pantanos; algunos ubicados cerca de las costas, otros en zonas ribereñas o en las altas montañas. Todos estos conforman una inmensa red de ecosistemas indispensables para la vida de la fauna, la flora y los seres humanos.

El agua y la biodiversidad son la mayor riqueza de nuestro territorio. Sin embargo, este patrimonio se encuentra fuertemente amenazado por el uso que hacemos de nuestros recursos. La contaminación del agua, la desecación, el desarrollo industrial, las economías extractivas, las actividades agropecuarias

y el rápido crecimiento urbano han convertido a los humedales en ecosistemas en riesgo.

Colombia hace parte de la Convención Ramsar (1971) a través de la Ley 357 de 1997, en donde varias naciones del mundo hacen un pacto para la conservación de los humedales, y la Ley 165 de 1994, incluye a Colombia como parte del Convenio de Diversidad Biológica, en el que se asume un compromiso global para la conservación de la biodiversidad, su uso sostenible y equitativo. Sin embargo, resultan ser estos ecosistemas estratégicos, los más afectados por intervenciones públicas y privadas inadecuadas, permitiendo la pérdida de coberturas biológicas y ha sido ineficiente la normatividad actual, para definir las tipologías de intervención. Por tanto, debe surgir una gestión orientada a la concepción de los humedales como ecosistemas de adaptación ante el cambio climático, que integre las dimensiones de gestión del riesgo basado en la naturaleza, para evitar su desecamiento en el mediano y largo plazo, así como enfocar la gestión pública desde la perspectiva de Área Importante para la Conservación de las Aves (AICA), que al día de hoy, no posee un enfoque de especies objeto de conservación y las intervenciones en las cuencas hidrográficas, están removiendo los sedimentos con intervenciones inadecuadas en las secciones de taludes, generando más riesgos de inestabilidad en las cuencas hidrográficas.

Esta ley es requerida, pues la problemática de los humedales, relacionada con la reducción de las zonas de inundación (transformación del suelo) por deforestación, expansión humana e infraestructuras, desecamiento, construcción sobre los humedales y contaminación de las aguas entre otras, ha redundado en que las rondas hídricas de los ecosistemas acuáticos han sido reducidas o eliminadas, disminuyendo así las zonas de inundación; y sin una cobertura vegetal que la proteja y ayude a manejar los excesos o déficit de caudal se generan las situaciones que afectan a la población que se encuentra en esas llanuras de inundación (SINCHI).

En casos como el embalse del Quimbo, la alteración de regímenes naturales, particularmente el desconocimiento de los caudales ecológicos, biológicos y ambientales han tenido un impacto irreparable en la pérdida de especies, de la productividad local, sin que hoy en día catorce años después se haya logrado establecer condiciones de compensación a las poblaciones de pescadores, a las especies biológicamente comprometidas.

Actualmente, con el fin establecer el régimen de caudales, la guía desarrollada en los últimos 10 años del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), se propone establecer la naturalización de las series hidrológicas de comportamiento de los ríos con el fin de conocer cuáles son las variaciones naturales que este tendría sin la intervención antrópica; pero dadas las condiciones de caudales controlados a lo largo de cuencas como el Magdalena o el Cauca, se tornan difíciles de recomponer, toda vez que este ha sido bastante intervenido, aun

cuando se tienen registros históricos de monitoreo hidrológico.

Este conflicto solo en el componente hidrológico debe ser considerado a efecto de gestión de riesgos climáticos, incorporando variables de extremos climáticos para escenarios de acuerdo con los datos IDEAM, que hacen altamente vulnerable al Macizo: el periodo 1971-2000 tuvo un aumento de la temperatura media del orden de 0.13°C/década y, el ensamble multimodelo de los escenarios de cambio climático proyectan que la temperatura promedio del aire en el país aumentará con respecto al período de referencia 1971-2000 en: 1.4 °C para el 2011-2040, 2.4 °C para 2041-2070 y 3.2 °C para el 2071-2100. A lo largo del siglo XXI, los volúmenes de precipitación decrecerían entre un 15% y 36% para amplias zonas de las regiones Caribe y Andina y existirían incrementos de precipitación hacia el centro y norte de la Región Pacífica. La humedad relativa disminuiría especialmente en La Guajira, Cesar, Tolima y Huila.

Esta situación indica que el Macizo, la fuente originaria de los Rio Cauca, Magdalena, Caquetá y Patía es altamente vulnerable en los próximos 20 años.

#### IV. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

Se evalúa que de la discusión y aprobación del proyecto de ley en comento, no se podría derivar conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general e interés general.

En relación con lo anterior, el Consejo de Estado en sentencia emitida en el año 2023, hace las siguientes consideraciones en relación con el régimen del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

*“No cualquier interés configura 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 encuentran relacionados con él; y actual o intermedio, que concorra 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”.*

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, dispone sobre la materia:

“(…)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. (…)

Finalmente, es necesario recordar que: la descripción de los posibles conflictos de interés no exime al Congresista de identificar causales adicionales, de conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª. de 1992.

#### V. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “*Análisis del impacto fiscal de las normas*”, el proyecto en comento no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del Gobierno nacional.

No deberá entonces el Gobierno nacional disponer de más recursos que aquellos que haya sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores.

#### VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto integrar los humedales de Colombia al sistema de gestión de Riesgos y adaptación ante el cambio climático y adoptar medidas prospectivas en las cuencas, encaminadas a la reducción de la vulnerabilidad, prevención de riesgos y al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto integrar los humedales de Colombia al Sistema de Gestión del Riesgo y Adaptación ante el Cambio Climático, y adoptar medidas de <u>intervención preventiva, _____</u> prospectiva, <u>prescriptiva o correctiva</u> en las cuencas, encaminadas a la reducción de la vulnerabilidad, prevención de riesgos y al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad.</p>	<p>El artículo 11 de la Ley 1931 de 2018 establece la articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos y desastres: “<i>la articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales como en los <b>Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo</b>, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo III, y los principios de la Ley 1523 de 2012</i>”.</p> <p>Las medidas preventivas, prospectivas, prescriptivas o correctivas, provienen de las definiciones de la Ley 1523 de 2012.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
		<p>La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población.</p>
	<p><b>Artículo 2° (Nuevo) <i>Ámbito de aplicación:</i></b> La presente ley aplicará a los humedales continentales reconocidos por las autoridades ambientales y a los <u>tipificados en el Mapa Actualizado de los humedales del País, definido por el Ministerio de Ambiente</u>, la Política Nacional de Humedales y sus correspondientes actualizaciones.</p> <p>Parágrafo: En relación con la adopción de medidas preventivas, prospectivas, prescriptivas o correctivas, la intervención se priorizará según el siguiente orden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Áreas con recurrencia de eventos climáticos de inundación, movimientos en masa, avalanchas o sequías, con impacto en vidas humanas y fauna silvestre y acuática.</li> <li>2. Ecorregiones estratégicas priorizadas por el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ol> <p><b><u>Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará el ajuste y actualización de los humedales con el objetivo de contar con la cartografía de Humedales de Colombia, incorporando para ello, la información de estudios técnicos e investigaciones, entre las que se encuentra el Mapa de Identificación del Inventario de Humedales desarrollado por el Instituto Alexander Von Humboldt, el Mapa de los ecosistemas acuáticos del mapa de los ecosistemas costeros, continentales y marinos de Colombia (IDEAM) y los reportados por autoridades ambientales.</u></b></p>	<p>De acuerdo con las observaciones en la versión 3 del documento, en reuniones técnicas informales con diversas entidades públicas, se sugirió incorporar expresiones que indiquen espacialmente el ámbito de aplicación de la ley. Por ello, se incluyen los avances existentes por las autoridades ambientales, reconocidos al día de hoy y los demás identificados por el instituto Humboldt que posee una base cartográfica sólida (recopilado y depurado por el IAVH - Colombia Anfibia. Un país de humedales. Volumen I / editado por Úrsula Jaramillo Villa, Jimena Cortés-Duque y Carlos Flórez-Ayala -- Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2015); así como el proceso de actualización desarrollado en el marco de la Política Nacional de Humedales, que se halla en proceso actualmente.</p> <p>En el artículo 4°, literal a, de la Ley 1523 de 2012 se relaciona el concepto de Adaptación entendido como: “Comprende el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas, <i>En el caso de los eventos hidrometeorológicos la Adaptación al Cambio Climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad</i>”.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
		<p>El SINCHI en su concepto técnico señaló: (...) <i>teniendo en cuenta la información de los estudios técnicos e investigaciones entre las que se encuentra el Mapa de Identificación del Inventario de Humedales desarrollado por el Instituto Alexander Von Humboldt, Mapa de los ecosistemas acuáticos del mapa de los ecosistemas costeros, continentales y marinos de Colombia (IDEAM) y el Mapa de humedales costeros (Invemar). Sería ideal que por medio de geoprocetos Colombia ajuste y actualice la capa de humedales y contar así, con la cartografía oficial de los Humedales del Colombia. Se adoptan modificaciones ajustando el texto de acuerdo con el IAVH que señaló en su concepto técnico: El Instituto Alexander von Humboldt no es autoridad ambiental con funciones sobre regulación, control, gestión o afectación de los recursos naturales del país. En particular sobre los humedales del país, a nivel nacional, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el que ha definido un mapa oficial, con insumos del Humboldt y otros institutos del SINA para la versión 3 de 2020, que recomendamos usar como referencia.</i></p>
<p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>1. Caudal ecológico.</b> El caudal ecológico es la cantidad de agua requerida para el sostenimiento del ecosistema, la flora y la fauna de una corriente de agua.</p> <p><b>2. Caudal ambiental.</b> Es la cantidad, calidad y régimen de flujo necesario para sostener los ecosistemas dulceacuícolas, además de los componentes, procesos y funciones ecológicas de las que depende la sociedad humana y debe considerar escenarios de cambio climático, priorizando mecanismos de respuesta ante eventos extremos climáticos, garantizando la disponibilidad de agua para poblaciones humanas y silvestres.</p>	<p><b>Artículo 3º. Definiciones.</b> Para efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b><u>1. Humedales: Ecosistemas que debido a condiciones geomorfológicas e hidrológicas permiten la acumulación de agua (temporal o permanente) y dan lugar a un tipo característico de suelo y a organismos adaptados a éstas condiciones.</u></b></p> <p><b>2. Caudal ecológico.</b> El caudal ecológico es la cantidad de agua requerida para el sostenimiento del ecosistema, la flora y la fauna de una corriente de agua.</p>	<p>Las definiciones incluidas en esta modificación, se hacen a partir de la experiencia del Instituto del Agua y la Maestría de Hidrosistemas de la U. Javeriana, que han venido empleando este enfoque desde la ecohidrología, sistemas socioecológicos, pues aunque la norma nacional continúa con variables de orden biofísico en la Perspectiva de la GRH Gestión del Recurso Hídrico, es necesario avanzar hacia modelos de Interacción de sistemas.</p> <p>El IAVH solicita incorporar la definición de humedal, en su concepto técnico.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>3. Caudal biótico.</b> Se define como el caudal mínimo necesario en una fuente o curso fluvial para garantizar la integridad de las poblaciones de los ecosistemas fluviales y su resiliencia ante disturbios, riesgos y daños. Requiere la definición de objetos de conservación local y regional.</p> <p><b>4. Criterios Biológicos.</b> Estándares para la integridad biológica, relacionados con el gradiente de las condiciones de los objetos de conservación.</p> <p><b>5. Integridad Biológica.</b> Es una medida del estado colectivo de un sistema biológico: un sistema que posee la flora y fauna propia de las condiciones predisturbio antrópico y las condiciones físicas, químicas y biológicas que lo soportan, poseen un alto nivel de integridad, considerando las especies.</p> <p><b>6. Integridad ecológica.</b> Es la capacidad del ecosistema para mantener un sistema ecológico, integrado, balanceado y adaptable, que tenga el rango completo de elementos y procesos que se esperarían en el hábitat natural de la región.</p> <p><b>7. Especies Objeto de Conservación.</b> Conjunto de especies seleccionadas local y regionalmente como estratégicas para ecosistemas y paisajes, con un rango de hábitat y de necesidades de dispersión individual con base en criterios de heterogeneidad y área mínima para satisfacer sus requerimientos ecológicos, funcionalidad y condiciones de vulnerabilidad local frente a las actividades humanas.</p>	<p><b>3. Caudal ambiental.</b> Es la cantidad, calidad y régimen de flujo necesario para sostener los ecosistemas dulceacuícolas, además de los componentes, procesos y funciones ecológicas de las que depende la sociedad humana y debe considerar escenarios de cambio climático, priorizando mecanismos de respuesta ante eventos extremos climáticos, garantizando la disponibilidad de agua para poblaciones humanas y silvestres.</p> <p><b>4. Caudal biótico.</b> Se define como el caudal mínimo necesario en una fuente o curso fluvial para garantizar la integridad de las poblaciones de los ecosistemas fluviales y su resiliencia ante disturbios, riesgos y daños. Requiere la definición de objetos de conservación local y regional.</p> <p><b>5. Criterios Biológicos.</b> Estándares para la integridad biológica, relacionados con el gradiente de las condiciones de los objetos de conservación.</p> <p><b>6. Integridad Biológica.</b> Es una medida del estado colectivo de un sistema biológico: un sistema que posee la flora y fauna propia de las condiciones predisturbio antrópico <u>u ocurren dentro de sus umbrales naturales de variación, y permiten que se mantenga la identidad del sistema y</u> las condiciones físicas, químicas y de las especies biológicas que lo soportan <u>y caracterizan.</u></p> <p><b>7. Integridad ecológica.</b> Es la capacidad del ecosistema para mantener un sistema ecológico, integrado, balanceado y adaptable, que tenga el rango completo de elementos y procesos que se esperarían en el hábitat natural de la región.</p>	<p>Hoy en día ríos como el río Bogotá poseen caudal ambiental, aunque sin recursos biológicos pesqueros o silvestres, y es una constante a nivel nacional, y en gran medida la ausencia de modelos que integren a los humedales (<i>principal reservorio de crías y alevinos de ictiofauna</i>), constituyen uno de los principales retos por superar.</p> <p>Las definiciones relacionadas con caudal, si bien aplican a ambientes lóticos como ríos, quebradas y arroyos, requieren ser ajustados para una correcta integración de los sistemas lénticos en los procesos de cuenca, pues en muchos casos, son excluidos de las modelaciones, aunque son estratégicos en la fase reproductiva y nodriza de las especies acuáticas.</p> <p>Se incorporan observaciones del IAVh en la definición de Ecohidrología.</p>



TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
	<p><b>8. Especies Objeto de Conservación.</b> Conjunto de especies seleccionadas local y regionalmente como estratégicas para ecosistemas y paisajes, con un rango de hábitat y de necesidades de dispersión individual con base en criterios de heterogeneidad y área mínima para satisfacer sus requerimientos ecológicos, funcionalidad y condiciones de vulnerabilidad local frente a las actividades humanas.</p> <p><b>9. Sistemas socioecológicos:</b> <u>marco de análisis que permite entender cómo los diferentes grupos humanos perciben, valoran y usan los servicios ecosistémicos en diferentes escalas espaciales y temporales, incorporando las estrategias desarrolladas por los actores sociales. Para ello, combinan una amalgama de disciplinas y la teoría de la complejidad para desarrollar un paradigma evolutivo en torno al territorio.</u></p> <p><b>10. Ecohidrología:</b> <u>disciplina que desarrolla herramientas analíticas para la comprensión integral de la degradación ecológica del agua y los procesos asociados en la superficie terrestre que permite identificar soluciones basadas en naturaleza orientadas a la restauración y gestión sustentable del recurso hídrico que provee. Considera las interrelaciones funcionales entre la hidrología, los procesos incorporados en un ecosistema y su biota, dirigidas al manejo equilibrado de los ecosistemas en general.</u></p>	
<p><b>Artículo 3°. Principios aplicables.</b> A los principios establecidos en las Leyes 165 de 1994, 99 de 1993, 1523 de 2012, y 357 de 1997, se incorporan los siguientes principios:</p>	<p><b>Artículo 4°. Principios aplicables. Además de los principios rectores del Sistema de Gestión de Riesgos y de Política Ambiental, se incorporarán los siguientes:</b></p>	<p>En relación con las definiciones del anterior artículo, hay desarrollos institucionales que permitirán reducir costos en el tiempo y mejorar la interoperabilidad. Se cita como ejemplo los datos de el Centro Modelación IDEAM, la interacción con el SIB del Humboldt y su integración con plataformas regionales operada por las corporaciones, para establecer nuevos valores asociados a indicadores biológicos y sociales efectivos.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>1. Interoperabilidad.</b> La Interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre estos. Es decir, comunicación entre distintos sistemas con distintos datos en distintos formatos de modo que la información pueda ser compartida, accesible desde distintos entornos y comprendida por cualquiera de estos.</p> <p><b>2. Datos abiertos.</b> Es información pública dispuesta en formatos que permiten su uso y reutilización bajo licencia abierta y sin restricciones legales para su aprovechamiento.</p>	<p><b>1. Interoperabilidad.</b> La Interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre estos. Es decir, comunicación entre distintos sistemas con distintos datos en distintos formatos de modo que la información pueda ser compartida, accesible desde distintos entornos y comprendida por cualquiera de estos. Las entidades públicas, <u><b>mixtas y/o privadas con funciones públicas</b></u> pondrán a disposición los recursos tecnológicos, de investigación, físicos y humanos, para lograr este propósito de interoperabilidad.</p> <p><b>2. Datos abiertos.</b> Es información pública dispuesta en formatos que permiten su uso y reutilización bajo licencia abierta y sin restricciones legales para su aprovechamiento.</p> <p><b>3. <u>Enfoque Multiescalar:</u></b> <u><b>Representa la búsqueda de una visión más amplia, que reconozca la complejidad del problema y la necesidad de considerar simultáneamente las múltiples relaciones y papeles de las escalas geográficas en la explicación del desarrollo territorial, así como de sus políticas, integrando los actores sociales y sus relaciones.</b></u></p> <p><b>4. <u>No regresividad:</u></b> <u><b>Prohibición de modificar la normativa, políticas y jurisprudencia, para retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados.</b></u></p>	<p>Hoy en día los PORH (Planes de Ordenamiento de Recurso Hídrico), se reducen a consultorías que – de no permitir interoperabilidad y actualización en el tiempo–, se hacen ineficaces para la toma de decisiones en torno a las concesiones y vertimientos autorizables en la perspectiva de cuenca.</p> <p>A los principios establecidos en las Leyes 165 de 1994, 99 de 1993, 1523 de 2012, y 357 de 1997, se agregan de manera expresa estos principios, en lo relativo a esta ley.</p> <p>Para alcanzar la interoperabilidad se depende de TODAS las instituciones, desde recursos tecnológicos y recursos de investigación. Es necesaria la concurrencia presupuestal para operación y mantenimiento en todas las etapas del proceso. Por ello el enfoque multiescalar debe integrar datos y operación de todas las entidades a nivel nacional, pues aunque la información está, no está disponible.</p> <p>Se incluye el principio de corresponsabilidad, en tanto ha sido establecido jurisprudencialmente como un deber, aunque es reportado como principio en la documentación nacional de gestión del riesgo, y se halla en el <i>Marco general sobre la corresponsabilidad en la causación del riesgo</i>:</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
	<p><b><u>5. Corresponsabilidad de causación del riesgo: en cumplimiento de los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección tanto en lo personal, como en sus bienes, los ciudadanos son corresponsables por acciones que les sean atribuibles y que requieran de la adopción de medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, en concurrencia con las entidades gubernamentales.</u></b></p>	<p>“En cuanto a la corresponsabilidad de la comunidad en la causación del riesgo, esta Sala de Decisión en un reciente pronunciamiento determinó que, cuando se demuestre que los riesgos a la seguridad y a la prevención de desastres han sido causados por acciones atribuibles a los ciudadanos, resulta procedente que el juez popular ordene que los sujetos corresponsables concurren con las entidades gubernamentales a adoptar las medidas que resultaren necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, en aras de hacer efectivos los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección que tanto en lo personal como en sus bienes les impone el artículo 2.º de la Ley 1523, concretamente, en materia de prevención del riesgo”.</p>
<p><b>Artículo 4º. Información ambiental del SIAC, SISCLIMA y Sistemas de Alerta Temprana.</b> Para garantizar una eficiente respuesta de adaptación ante el cambio climático y gestión de riesgos climáticos, se requiere la digitalización, incorporación a plataformas de datos abiertos, interoperabilidad de la información y de los sistemas de información de las entidades del SIAC, el SISCLIMA y los Sistemas de Alerta temprana, integrando la información actualmente existente, la incorporación de nueva información y accesibilidad de los diferentes actores gestores del riesgo, entidades públicas y privadas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para el desarrollo e implementación de dicha articulación, se tendrá un plazo de dos años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 5º. Información ambiental del <u>Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), El Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) y Sistemas de Alerta Temprana.</u></b> Para garantizar una eficiente <b><u>prospectiva</u></b> y respuesta de adaptación ante el cambio climático y gestión de riesgos climáticos, se requiere la digitalización, incorporación a plataformas de datos abiertos, interoperabilidad de la información y de los sistemas de información de las entidades del SIAC, Sistema de Información Ambiental de Colombia, el Sistema Nacional de información Forestal (SNIF) y los Sistemas de Alerta temprana, integrando la información actualmente existente, la incorporación de nueva información y accesibilidad de los diferentes actores gestores del riesgo, entidades públicas y privadas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para el desarrollo e implementación de dicha articulación, se tendrá un plazo de dos años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, <b><u>en cabeza de las entidades coordinadoras del SIAC, SNIF y Sistemas de Alerta Temprana.</u></b></p>	<p>De acuerdo con la percepción de las mesas de trabajo, la existencia de información de monitoreo de aguas está disponible en algunas estaciones DIMAR, así como datos de su responsabilidad, como los levantamientos hidrográficos y la cartografía náutica nacional, pues esa información es relevante para las modelaciones y la definición de escenarios de riesgo climático.</p> <p>En las observaciones del IAVH, se señala que “La adaptación no debería ser un mecanismo de respuesta, sino de prospectiva y de adecuación previa de las condiciones existentes para afrontar el cambio climático y su variabilidad climática. En ese sentido, se propone eliminar la palabra respuesta (muy asociada en la gestión del riesgo de desastres a acciones de manejo de desastres), pues puede generar un contexto equivocado.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 5°. Procesos institucionales, administrativos y de participación para el uso y acceso efectivo a la información del SIAC, SISCLIMA y Sistemas de Alerta Temprana.</b> Las autoridades ambientales, territoriales, sectoriales y los gestores de riesgo deberán implementar mecanismos de generación, recolección, compartición y agregación de datos, así como la integración y actualización de la información en las plataformas definidas para el efecto por las entidades responsables, en un periodo máximo de dos años. Este proceso deberá convocar el apoyo de la academia, organizaciones sociales, entes de control e integración con mecanismos de ciencia ciudadana, que permitan la implementación de monitoreo participativo de las subcuencas y municipios con humedales en su jurisdicción.</p>	<p><b>Artículo 6°. Procesos institucionales, administrativos y de participación para el uso y acceso efectivo a la información del SIAC, (SNIF) SISCLIMA y Sistemas de Alerta Temprana.</b> Las autoridades ambientales, territoriales, sectoriales y los gestores de riesgo deberán implementar mecanismos de generación, recolección, compartición y agregación de datos, así como la integración y actualización de la información en las plataformas definidas para el efecto por las entidades responsables, en un periodo máximo de dos años. Este proceso deberá convocar el apoyo de la academia, organizaciones sociales, entes de control e integración con mecanismos de ciencia ciudadana, que permitan la implementación de monitoreo participativo de las subcuencas y municipios con humedales en su jurisdicción.</p> <p><b><u>Parágrafo: Los resultados del proceso de implementación de esta ley, se integrarán al Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (SIIVRA) a través de mecanismos de interoperabilidad interinstitucional.</u></b></p>	
<p><b>Artículo 6°. Caudales.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, desarrollarán y ajustarán el Protocolo de Caudales bióticos, ecológicos y ambientales para las cuencas y especies prioritarias de las ecorregiones estratégicas de Colombia, definiendo las especies objeto de conservación en cada una de las ecorregiones y subcuencas, así como su incorporación al seguimiento de los diferentes instrumentos existentes de gestión ambiental, del recurso hídrico y de la biodiversidad, dentro del año siguiente a partir de la expedición de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 7 °. Caudales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará el desarrollo y ajuste de Herramientas y Protocolos de modelación ecohidrológica, incorporando Caudales bióticos, ecológicos y ambientales, desde una perspectiva de sistemas socioecológicos, garantizando la incorporación de los humedales identificados en la presente Ley, y se realizará dentro del año siguiente a partir de su expedición.</b></p> <p><b><u>Parágrafo: Los protocolos deben desarrollar acciones articuladas con las Redes de monitoreo Hidrometeorológico, Sistema Red Nacional de Radares Meteorológicos, Red Nacional de Sedimentos, Red de Referencia Nacional de Calidad del Agua, Red Básica Nacional de Aguas Subterráneas, Red Nacional de Isotopía, y Redes regionales de monitoreo.</u></b></p>	<p>Se reduce el ámbito de intervención y se ajusta el contenido, de acuerdo con observaciones del Ministerio de Vivienda. De acuerdo con el Sinchi, se incluye un parágrafo adicional en relación a sus recomendaciones: <i>El IDEAM-INVEMAR en 2021 publicaron un Protocolo de Monitoreo y Seguimiento del Agua, en donde establecen las metodologías para el monitoreo de la cantidad de agua superficial, teniendo en el caudal, niveles y sedimentos y el monitoreo en calidad que incluye parámetros fisicoquímicos y comunidades hidrobiológicas, se recomienda revisar y complementar con otras guías sobre caudal ecológico para no duplicar esfuerzos.</i></p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 7°. Fortalecimiento de la red de estaciones y sistemas de monitoreo.</b> El fortalecimiento de las redes de monitoreo existentes, así como las nuevas instalaciones de sistemas de monitoreo de niveles por métodos directos o continuos, se realizará de acuerdo con las competencias territoriales y funcionales definidas por la ley, quienes darán prioridad a las zonas con presencia de humedales, altos índices de riesgo climático, alta vulnerabilidad a inundaciones, altas tasas de erosión y pérdida de suelo. Se establecerán mecanismos de seguimiento y monitoreo de sedimentos a los cuerpos de agua con humedales, embalses y navegación de transporte fluvial de carga.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) será el encargado de supervisar el desarrollo del fortalecimiento de las redes de monitoreo.</p>	<p><b>Artículo 8° Fortalecimiento de la red de estaciones y sistemas de monitoreo.</b> El fortalecimiento y mantenimiento de las redes de monitoreo existentes, así como las nuevas instalaciones de sistemas de monitoreo de niveles por métodos directos o continuos, se realizará de acuerdo con las competencias territoriales y funcionales, <u>el marco de sostenibilidad y operación misional</u> definidas por la ley y los CONPES vigentes, quienes darán prioridad a las zonas <u>definidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley, en el marco de la concurrencia y complementariedad.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá hasta (1) un año siguiente a la aprobación de esta ley, las responsabilidades en la implementación de mecanismos de modelación, seguimiento y monitoreo de sedimentos y pérdida de suelo, a las zonas con cuerpos de agua con humedales, embalses y navegación de transporte fluvial de carga.</b></p> <p><b>Parágrafo 2°. La DIMAR a través de IDE- Infraestructura de Datos espaciales, dispondrá los mecanismos de articulación con entidades nacionales y regionales para la interoperabilidad de datos fluviales, levantamientos y cartografía náutica.</b></p>	<p>El marco de actuación, está relacionado con el documento CONPES Estrategia institucional y financiera de la red hidrológica, meteorológica y oceanográfica del país. 2015 y el documento Alternativas jurídicas para integrar las redes, de la UNGRD, 2017. Ajustando además, las observaciones de las entidades de las mesas técnicas informales.</p> <p>No existen modelos sostenibles, operables, actualizables de manera permanente y periódicamente, (no necesariamente tiempo real, por costos). Para efecto de monitoreo, hay presupuestos escasos, que el IDEAM desarrolla con presupuesto nacional, sin embargo las corporaciones han venido incrementando su participación, lo que permite la operación en redes, pero se requieren más esfuerzos de datos integrados para las modelaciones. No hay esquemas de modelos generales, con accesibilidad, mantenimiento y operación que permitan toma de decisiones con datos fiables interoperables.</p>
<p><b>Artículo 8°. Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial.</b> En los planes y esquemas de ordenamiento territorial los humedales deberán reconocerse como zonas de recarga hídrica, nacimiento de fuentes hídricas, zonas de importancia biológica e integridad ecológica para aves, mamíferos, insectos, anfibios y reptiles, especies migratorias y residentes, sujetos de protección especial para su conservación.</p>	<p><b>Artículo 9°. Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial.</b> En los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial, <u>las Autoridades Ambientales y Urbanísticas correspondientes verificarán el cumplimiento del reconocimiento de los humedales como Zonas Adaptación ante el Cambio Climático y de Gestión de Riesgos Climáticos,</u> Zonas de Importancia Biológica e Integridad Ecológica para aves, mamíferos, insectos, anfibios y reptiles, <u>peces, crustáceos,</u> especies migratorias y residentes, <u>que contribuyen a la disponibilidad de agua dulce y la resiliencia económica (Naciones Unidas</u> sujetos de protección especial para su conservación, <u>protección, manejo y restauración.</u></p>	<p>Se recuerda que de conformidad con el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, contenido en el capítulo XI, referente a las licencias y sanciones urbanísticas, <b>los humedales son zonas calificadas como de riesgo</b> “(...) Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como <b>humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico (...)</b>”. Se incluyen observaciones del SINCHI en torno a “Se recomienda ampliar el objeto de la presente ley para que el ámbito de aplicación no sea solo integrarlos al SGR y ACC sino que se valoren como ecosistemas claves que contribuyen a la biodiversidad, la mitigación del clima, la disponibilidad de agua dulce y la resiliencia económica (ONU) y por ende su protección, manejo y restauración”.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 9º. <i>Los humedales como escenarios de adaptación ante el cambio climático.</i></b> Los municipios con humedales deberán incorporarlos al sistema de gestión de riesgos climáticos y adaptación ante el cambio climático basada en ecosistemas. Se fortalecerán los sistemas participativos de alerta temprana, y los reconocerá en sus instrumentos de planeación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se desarrollarán planes territoriales de gestión del riesgo y estrategias municipales de respuesta actualizados a partir de mapas comunitarios, priorizando la intervención de humedales y zonas con alta amenaza de riesgos climáticos.</p>	<p><b>Artículo 10. <i>Los humedales como <u>ecosistemas de adaptación ante el cambio climático.</u></i></b> Los municipios con humedales deberán incorporarlos al Sistema de Gestión de Riesgos Climáticos y Adaptación ante el Cambio Climático, <b><u>como ecosistemas de adaptación ante el Cambio Climático. En cumplimiento del principio de corresponsabilidad,</u></b> se fortalecerán los sistemas participativos de alerta temprana, y <b><u>serán reconocidos los humedales como parte del Sistema de Gestión de Riesgos,</u></b> en sus instrumentos de planeación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se <b><u>actualizarán los</u></b> Planes Territoriales de Gestión del Riesgo y Estrategias Municipales de respuesta actualizados a partir de mapas comunitarios, priorizando la intervención de humedales y Zonas con Alta Amenaza de Riesgos Climáticos.</p> <p><b><u>Parágrafo 2º. el seguimiento a ésta ley y sus resultados se constituirán como aportes a las metas del Convenio de Diversidad Biológica-CDB, al Sistema Nacional de Información de Gestión de Riesgos y a la Estrategia de Lucha contra la desertificación, sequía y erosión.</u></b></p>	<p>De acuerdo con las observaciones en las mesas técnicas informales con perfiles técnicos que realizaron aportes al documento escrito entre los meses de Julio a Octubre de 2023, previos a esta ponencia, que señalaron la necesidad de incluir aspectos estratégicos de esta ley en los informes de los reportes de convenios, por ser coincidentes con los aspectos desarrollados en estos convenios.</p> <p>La meta actual en el Plan Nacional de Desarrollo de los Objetivos 11. Ciudades y Comunidades sostenibles Objetivo 13. Acción por el clima, señala que para éste cuatrienio el 20% de los municipios del país deberán incorporar planes territoriales de gestión del riesgo y estrategias municipales de respuesta actualizados a partir de mapas comunitarios. Esta meta abre la oportunidad de priorizar los municipios con humedales</p>
<p><b>Artículo 10. <i>Restricciones urbanísticas.</i></b> Los municipios, curadurías urbanas y las autoridades ambientales deberán vigilar y restringir acciones urbanísticas en su entorno, teniendo en cuenta las condiciones hidrogeomorfológicas, de suelos hídricos, y de aquellos que posean características físicas que impidan el desarrollo de estructuras civiles urbanas seguras ante escenarios de inundaciones, sismos, avalanchas y otros riesgos climáticos. Los municipios, curadurías urbanas y las autoridades ambientales deberán vigilar y restringir acciones urbanísticas en su entorno.</p>	<p><b>Artículo 11. <i>Restricciones urbanísticas.</i></b> Los municipios, curadurías urbanas y las autoridades ambientales deberán vigilar y restringir acciones urbanísticas en su entorno, teniendo en cuenta las condiciones hidrogeomorfológicas, de suelos hídricos, y de aquellos que posean características físicas que impidan el desarrollo de estructuras civiles urbanas seguras ante escenarios de inundaciones, sismos, avalanchas y otros riesgos climáticos. Los municipios, curadurías urbanas y las autoridades ambientales deberán vigilar y restringir acciones urbanísticas en su entorno.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>


TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 12. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

## VII. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia favorable y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de Ley número 073 de 2023 Cámara, por medio de la cual se incorporan los humedales al sistema de gestión de Riesgos y adaptación ante el cambio climático y se adoptan mecanismos en las cuencas para el aumento de la resiliencia e integridad biológica del país.**

Cordialmente,

  
LEYLA M. RINCÓN TRUJILLO  
Ponente coordinadora.

  
DIEGO PATIÑO AMARILES  
Ponente.

  
LEONOR M. PALENCIA VEGA  
Ponente.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto integrar los humedales de Colombia al Sistema de Gestión del Riesgo y Adaptación ante el Cambio Climático, y adoptar medidas de intervención preventiva, prospectiva, prescriptiva o correctiva en las cuencas, encaminadas a la reducción de la vulnerabilidad, prevención de riesgos y al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación:** La presente ley aplicará a los humedales continentales reconocidos por las autoridades ambientales y a los tipificados en el mapa actualizado de los humedales del país, definido por el Ministerio de Ambiente, la Política Nacional de Humedales y sus correspondientes actualizaciones.

**Parágrafo:** En relación con la adopción de medidas preventivas, prospectivas, prescriptivas o correctivas, la intervención se priorizará según el siguiente orden:

1. Áreas con recurrencia de eventos climáticos de inundación, movimientos en masa, avalanchas o sequías, con impacto en vidas humanas y fauna silvestre y acuática.
2. Ecorregiones estratégicas priorizadas por el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

**Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará el ajuste y actualización de los humedales con el objetivo de contar con la cartografía de Humedales de Colombia, incorporando para ello, la información de estudios técnicos e investigaciones, entre las que se encuentra el Mapa de Identificación del Inventario de Humedales desarrollado por el Instituto Alexander Von Humboldt, el Mapa de los ecosistemas acuáticos del mapa de los ecosistemas costeros, continentales y marinos de Colombia (IDEAM) y los reportados por autoridades ambientales.**

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Humedales:** Ecosistemas que debido a condiciones geomorfológicas e hidrológicas permiten la acumulación de agua (temporal o permanente) y dan lugar a un tipo característico de suelo y a organismos adaptados a éstas condiciones.

**Caudal ecológico.** El caudal ecológico es la cantidad de agua requerida para el sostenimiento del ecosistema, la flora y la fauna de una corriente de agua.

**Caudal ambiental.** Es la cantidad, calidad y régimen de flujo necesario para sostener los ecosistemas dulceacuícolas, además de los componentes, procesos y funciones ecológicas de las que depende la sociedad humana y debe considerar escenarios de cambio climático, priorizando mecanismos de respuesta ante eventos extremos climáticos, garantizando la disponibilidad de agua para poblaciones humanas y silvestres.

**Caudal biótico.** Se define como el caudal mínimo necesario en una fuente o curso fluvial para garantizar la integridad de las poblaciones de los ecosistemas fluviales y su resiliencia ante disturbios, riesgos y daños. Requiere la definición de objetos de conservación local y regional.

**Criterios Biológicos.** Estándares para la integridad biológica, relacionados con el gradiente de las condiciones de los objetos de conservación.

**Integridad Biológica.** Es una medida del estado colectivo de un sistema biológico: un sistema que posee la flora y fauna propia de las condiciones predisturbio antrópico u ocurren dentro de sus umbrales naturales de variación, y permiten que se mantenga la identidad del sistema y las condiciones físicas, químicas y de las especies biológicas que lo soportan y caracterizan.

**Integridad ecológica.** Es la capacidad del ecosistema para mantener un sistema ecológico,

integrado, balanceado y adaptable, que tenga el rango completo de elementos y procesos que se esperarían en el hábitat natural de la región.

**Especies Objeto de Conservación.** Conjunto de especies seleccionadas local y regionalmente como estratégicas para ecosistemas y paisajes, con un rango de hábitat y de necesidades de dispersión individual con base en criterios de heterogeneidad y área mínima para satisfacer sus requerimientos ecológicos, funcionalidad y condiciones de vulnerabilidad local frente a las actividades humanas.

**Sistemas socioecológicos:** Marco de análisis que permite entender cómo los diferentes grupos humanos perciben, valoran y usan los servicios ecosistémicos en diferentes escalas espaciales y temporales, incorporando las estrategias desarrolladas por los actores sociales. Para ello, combinan una amalgama de disciplinas y la teoría de la complejidad para desarrollar un paradigma evolutivo en torno al territorio.

**Ecohidrología:** Disciplina que desarrolla herramientas analíticas para la comprensión integral de la degradación ecológica del agua y los procesos asociados en la superficie terrestre que permite identificar soluciones basadas en naturaleza orientadas a la restauración y gestión sustentable del recurso hídrico que provee. Considera las interrelaciones funcionales entre la hidrología, los procesos incorporados en un ecosistema y su biota, dirigidas al manejo equilibrado de los ecosistemas en general.

**Artículo 4º. Principios aplicables.** Además de los principios rectores del Sistema de Gestión de Riesgos y de Política Ambiental, se incorporarán los siguientes:

1. **Interoperabilidad.** La Interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre estos. Es decir, comunicación entre distintos sistemas con distintos datos en distintos formatos de modo que la información pueda ser compartida, accesible desde distintos entornos y comprendida por cualquiera de estos. Las entidades públicas, mixtas y/o privadas con funciones públicas pondrán a disposición los recursos tecnológicos, de investigación, físicos y humanos, para lograr este propósito de interoperabilidad.

2. **Datos abiertos.** Es información pública dispuesta en formatos que permiten su uso y reutilización bajo licencia abierta y sin restricciones legales para su aprovechamiento.

3. **Enfoque Multiescalar:** Representa la búsqueda de una visión más amplia, que reconozca la complejidad del problema y la necesidad de considerar simultáneamente las múltiples relaciones y papeles de las escalas geográficas en la explicación del desarrollo territorial, así como de sus políticas, integrando los actores sociales y sus relaciones.

4. **No regresividad:** Prohibición de modificar la normativa, políticas y jurisprudencia, para retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados.

5. **Corresponsabilidad de causación del riesgo:** en cumplimiento de los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección tanto en lo personal, como en sus bienes, los ciudadanos son corresponsables por acciones que les sean atribuibles y que requieran de la adopción de medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, en concurrencia con las entidades gubernamentales.

**Artículo 5º. Información ambiental del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), El Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) y Sistemas de Alerta Temprana.** Para garantizar una eficiente prospectiva y respuesta de adaptación ante el cambio climático y gestión de riesgos climáticos, se requiere la digitalización, incorporación a plataformas de datos abiertos, interoperabilidad de la información y de los sistemas de información de las entidades del (SIAC) Sistema de Información Ambiental de Colombia, el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) y los Sistemas de Alerta temprana, integrando la información actualmente existente, la incorporación de nueva información y accesibilidad de los diferentes actores gestores del riesgo, entidades públicas y privadas.

**Parágrafo.** Para el desarrollo e implementación de dicha articulación, se tendrá un plazo de dos años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, en cabeza de las entidades coordinadoras del SIAC, SNIF y Sistemas de Alerta Temprana.

**Artículo 6º. Procesos institucionales, administrativos y de participación para el uso y acceso efectivo a la información del SIAC, SNIF - SISCLIMA y Sistemas de Alerta Temprana.** Las autoridades ambientales, territoriales, sectoriales y los gestores de riesgo deberán implementar mecanismos de generación, recolección, compartición y agregación de datos, así como la integración y actualización de la información en las plataformas definidas para el efecto por las entidades responsables, en un periodo máximo de dos años. Este proceso deberá convocar el apoyo de la academia, organizaciones sociales, entes de control e integración con mecanismos de ciencia ciudadana, que permitan la implementación de monitoreo participativo de las subcuencas y municipios con humedales en su jurisdicción.

**Parágrafo:** Los resultados del proceso de implementación de esta ley, se integrará al Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (SIIVRA) a través de mecanismos de interoperabilidad interinstitucional.

**Artículo 7º. Caudales.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará el desarrollo y ajuste de Herramientas y Protocolos de modelación ecohidrológica, incorporando Caudales bióticos,



ecológicos y ambientales, desde una perspectiva de sistemas socioecológicos, garantizando la incorporación de los humedales identificados en la presente Ley, y se realizará dentro del año siguiente a partir de su expedición.

**Parágrafo:** Los protocolos deben desarrollar acciones articuladas con las Redes de monitoreo Hidrometeorológico, Sistema Red Nacional de Radares Meteorológicos, Red Nacional de Sedimentos, Red de Referencia Nacional de Calidad del Agua, Red Básica Nacional de Aguas Subterráneas, Red Nacional de Isotopía, y Redes regionales de monitoreo.

**Artículo 8° Fortalecimiento de la red de estaciones y sistemas de monitoreo.** El fortalecimiento y mantenimiento de las redes de monitoreo existentes, así como las nuevas instalaciones de sistemas de monitoreo de niveles por métodos directos o continuos, se realizará de acuerdo con las competencias territoriales y funcionales, el marco de sostenibilidad y operación misional definidas por la ley y los CONPES vigentes, quienes darán prioridad a las zonas definidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley, en el marco de la concurrencia y complementariedad.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá hasta (1) un año siguiente a la aprobación de esta ley, las responsabilidades en la implementación de mecanismos de modelación, seguimiento y monitoreo de sedimentos y pérdida de suelo, a las zonas con cuerpos de agua con humedales, embalses y navegación de transporte fluvial de carga.

**Parágrafo 2°.** La DIMAR a través de IDE (Infraestructura de Datos Espaciales), dispondrá los mecanismos de articulación con entidades nacionales y regionales para la interoperabilidad de datos fluviales, levantamientos y cartografía náutica.

**Artículo 9°. Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial.** En los planes y esquemas de ordenamiento territorial, las autoridades ambientales y urbanísticas correspondientes verificarán el cumplimiento del reconocimiento de los humedales como Zonas de Adaptación ante el Cambio Climático y de Gestión de Riesgos Climáticos, Zonas de Importancia Biológica e Integridad Ecológica para aves, mamíferos, insectos, anfibios y reptiles, peces, crustáceos, especies migratorias y residentes, que contribuyen a la disponibilidad de agua dulce y la resiliencia económica.

**Artículo 10. Los humedales como ecosistemas de adaptación ante el cambio climático.** Los municipios con humedales deberán incorporarlos al Sistema de Gestión de Riesgos Climáticos, como ecosistemas de adaptación ante el Cambio Climático. En cumplimiento del principio de corresponsabilidad, se fortalecerán los sistemas participativos de alerta temprana, y serán reconocidos los humedales como

parte del Sistema de Gestión de Riesgos, en sus instrumentos de planeación.

**Parágrafo.** Se actualizarán los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo y Estrategias Municipales de Respuesta actualizados a partir de mapas comunitarios, priorizando la intervención de humedales y zonas con alta amenaza de riesgos climáticos.

**Parágrafo 2°.** El seguimiento a ésta ley y sus resultados se constituirán como aportes a las metas del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), al Sistema Nacional de Información de Gestión de Riesgos y a la Estrategia de Lucha contra la desertificación, sequía y erosión.

**Artículo 11. Restricciones urbanísticas.** Los municipios, curadurías urbanas y las autoridades ambientales deberán vigilar y restringir acciones urbanísticas en su entorno, teniendo en cuenta las condiciones hidrogeomorfológicas, de suelos hídricos, y de aquellos que posean características físicas que impidan el desarrollo de estructuras civiles urbanas seguras ante escenarios de inundaciones, sismos, avalanchas y otros riesgos climáticos. Los municipios, curadurías urbanas y las autoridades ambientales deberán vigilar y restringir acciones urbanísticas en su entorno.

**Artículo 1°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
EVELA M. RINCÓN TRUJILLO  
Ponente coordinadora.

  
DIEGO PATIÑO AMARILES  
Ponente.

  
LEONOR M. PALENCIA VEGA  
Ponente.

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2023 CÁMARA

Por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D.C., noviembre 14 de 2023

Honorable Representante

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE

Presidenta Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 204 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones.**

Respetada Presidenta,

Conforme a la designación que nos hiciera la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, el día 17 de octubre de 2023, como PONENTES para rendir informe correspondiente al proyecto de la referencia y en los términos de los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5<sup>ta</sup> de 1992 y lo contenido en la Constitución Política de Colombia, rendimos el informe de ponencia para primer debate, de acuerdo a las condiciones que sobre la materia se expresan en su contenido.

Cordialmente,

 <b>JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 <b>HECTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente
 <b>LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>KAREN JULIANA LOPEZ SALAZAR</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Ponente

**CONTENIDO DEL INFORME DE PONENCIA – PRIMER DEBATE**

El presente informe de ponencia está estructurado de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del trámite legislativo
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Contenido del Proyecto de Ley
- IV. Consideración de los autores y ponentes
- V. Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- VI. Normativa relacionada con el proyecto de ley y la iniciativa legislativa del congreso.
- VII. Pliego de modificaciones
- VIII. Análisis sobre posible conflicto de interés.
- IX. Proposición.

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DEL LEY NÚMERO 204 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones.*

**I. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO**

El Proyecto de Ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 6 de septiembre de 2023, se le asignó el número consecutivo nro. 204 de 2023 Cámara. Tiene como coautores a los honorables congresistas: honorable Senador *Juan Carlos Garcés Rojas*, honorable Senador *Julio Elias Vidal*, honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*,

honorable Senador *José Alfredo Gnecco Zuleta*, honorable Senadora *Norma Hurtado Sánchez*, honorable Senador *Juan Felipe Lemos Uribe*, honorable Senador *José David Name Cardozo*, honorable Senador *John Moises Besaile Fayad*, honorable Representante *José Eliécer Salazar López*, honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*, honorable Representante *Hernando Guida Ponce*, honorable Representante *Alexánder Guarín Silva*, honorable Representante *Teresa de Jesús Enríquez Rosero*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Milene Jarava Díaz*, honorable Representante *Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza*, honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, honorable Representante *Astrid Sánchez Montes de Oca*, honorable Representante *Diego Fernando Caicedo Navas*, honorable Representante *Ana Paola García Soto*, honorable Representante *Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa*.

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, la cual designó como coordinadores ponentes a los honorables representantes *Juan Felipe Corzo Álvarez*, *Hector David Chaparro* y *Jorge Alexander Quevedo Herrera*; y ponentes a los honorables representantes *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, *Betsy Judith Pérez Arango*, *Victor Manuel Salcedo Guerrero*, *Karen Juliana López Salazar*, *Martha Lisbeth Alfonso Jurado* y *Germán José Gómez López*.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene como objeto dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales, el uso de nuevas tecnologías y se dictan otras disposiciones.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley cuenta con seis títulos (6) y once (11) artículos, incluida su vigencia, determinados por sus coautores en las siguientes disposiciones:

El título primero concerniente a disposiciones generales, contiene en su artículo primero el objeto del Proyecto, indicando que el mismo tiene como finalidad dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales, el uso de nuevas tecnologías y se dictan otras disposiciones.

El título segundo que contiene a su vez el artículo segundo del proyecto, contempla el derecho a participar en programas de emprendimiento y acceso laboral flexible para los cuidadores.

Por su parte, en el título tercero que contiene los artículos tercero y cuarto se establece el derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con

discapacidad y la posibilidad de acceder a programas de vivienda no prioritaria.

Posteriormente, el título cuarto en los artículos quinto y sexto del proyecto de ley contempla el derecho al acceso al deporte para las personas con discapacidad cognitiva y los cuidadores de personas con discapacidad.

En el título quinto denominado medidas complementarias para el derecho a la salud de los cuidadores de las personas con discapacidad se incluyen los artículos siete, ocho y nueve, correspondientes a la eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos, el apoyo psicosocial para los cuidadores de personas con discapacidad y la priorización del *Homecare* para personas con discapacidad y sus cuidadores; respectivamente.

Por último, en el título sexto se fijan las disposiciones finales para promover la dignificación de los cuidadores de personas con discapacidad, incluyendo en el artículo diez los espacios gratuitos de televisión pública y en el artículo once la vigencia y derogatorias.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LOS COAUTORES Y PONENTES

Las personas dependientes derivadas de una discapacidad, bien sea por la vulnerabilidad asociada con su avanzada edad o por su condición de enfermedad, requieren de un cuidador o cuidadora, y más del 80% de las personas que lo ejercen son mujeres. Esto genera una evidente brecha de género, con el agravante de que dentro de este porcentaje, la mayoría son madres solteras, cabeza de hogar, fenómeno asociado a la falta de oportunidades para ambas poblaciones, madres e hijos.

Este oficio del cuidado les garantiza a las PCD (personas con discapacidad en adelante) la realización de las actividades de la vida diaria para su vida digna. Este cuidador, en la mayor parte de los casos un familiar, debe estar capacitado, acompañado y fortalecido para desempeñar su rol con éxito. Sin embargo, estos cuidadores no tienen, como se ha evidenciado, un apoyo jurídico que reconozca y proteja sus derechos y a través de ellos, los de las personas receptoras de sus cuidados.

Según el Banco Mundial, el porcentaje de dependencia en Colombia (2015) es de 45,6, siendo de 35,4 la dependencia de menores y de 10,2 la de personas adultas mayores y que el potencial de apoyo es de 9,8, que ocupó en 2013 el puesto 87 entre 181 países.

Existe hoy el formato de Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD, que funciona para identificar, ubicar, y caracterizar a las personas con discapacidad en Colombia. Pero, los registros de los cuidadores asociados a PCD son nulos, por lo cual se encuentra un vacío de información que entorpece cualquier toma de decisión en el tema. Según la versión del 2005, los tipos de discapacidad que más se presentan son de orden neuromotora, cognitiva y sensorial, lo que genera elevados niveles de dependencia

funcional en las actividades de la vida diaria. Datos preliminares del censo del 2018 corroboran lo anterior y señalan que por cada 15 personas en edad productiva (entre los 15-59 años de edad) hay 56 personas potencialmente dependientes (menores de 15 y de 60 años y más de edad). Además, el 7,2% de la población que respondió al censo, afirmó presentar alguna dificultad funcional para realizar sus actividades diarias (DANE, 2018) [5]. La población dependiente tenderá a crecer por diversos motivos, dentro de los cuales se encuentran el envejecimiento demográfico de la población nacional y el progresivo aumento de enfermedades crónicas asociadas a los malos hábitos de vida. Basado en el informe mundial sobre la discapacidad publicado en el 2010, se estima que el 15% de la población en el mundo posee algún tipo de discapacidad, asociada al envejecimiento o, también, a las enfermedades crónicas, otros problemas de salud y factores ambientales (OMS, 2012). Algunas cifras de estudios recientes realizados en Colombia reflejan una asociación entre la dependencia y la situación del cuidador familiar:

- El 29% de los cuidadores son menores de 18 o mayores de 60 y responden por sus familiares enfermos en lugar de recibir el apoyo socialmente esperado.
- La mayoría de los cuidadores son personas en edad productiva a quienes posiblemente esta situación les afecta su plan de vida.
- Los cuidadores familiares en el 67% de los casos son menores o de la misma edad de la persona con ECNT (enfermedades crónicas transmisibles).
- Más de la mitad (53%) de los cuidadores familiares refieren enfermedades típicamente asociadas al estrés, muchas de ellas también de carácter crónico.

Problemática: sobre los cuidadores de personas en situación de discapacidad.

Son diversos los obstáculos a los que se enfrentan quienes ejercen como cuidadores, pues las PCD y su núcleo familiar sufren inicialmente una afectación patrimonial, debido a que son estos quienes en ocasiones asumen los altos costos de necesidades como tratamientos, incluidos los medicamentos y jornadas de rehabilitación. Principalmente, el cuidado de la misma 24/7, lo que lleva a que uno de los miembros deba retirarse de su empleo y por ende dejar de percibir ingresos económicos para el sustento. En este sentido, a la dependencia funcional de la persona se agrega una dependencia económica, puesto que la PCD no se encuentra en condiciones para trabajar y su cuidador, y como se señaló, debe en muchos casos apartarse de la actividad laboral que desempeña y dedicarse al cuidado.

De igual manera, la encuesta de cuidado del hogar arrojó que las horas dedicadas al cuidado de personas asciende a 6,2 millones de horas, lo que corresponde al 17% del total de horas, de las cuales 4,7 millones de horas al cuidado de personas lo

efectúan mujeres y 1,4 millones de horas dedicadas al cuidado son realizadas por hombres.

Por lo cual, se identifican dos problemáticas principales al momento de referirnos a los cuidados y las PCD; la estabilidad económica y las oportunidades laborales que reducen, a su vez, las oportunidades de acceso a vivienda propia o vinculación a cajas de compensación. Las cuales son el interés principal del presente proyecto.

La dignificación de este sector de los ciudadanos se fundamenta en el fortalecimiento del acceso a programa de emprendimiento de vivienda, vinculación al sistema de salud y participación en el diseño de políticas públicas. Por una parte, los cuidadores tendrán la posibilidad de tener acceso a programas de financiación de vivienda y de participación en cajas de compensación. Incluso en programas de vivienda prioritaria, lo cual facilitaría el cuidado de las PCD al organizar de manera estratégica la vivienda de sus cuidadores. De igual modo, el proyecto busca promover la participación de las PCD tanto en los deportes como en la política.

En principio, el fortalecimiento de la realización de eventos deportivos enfocados en las características de las PCD es un avance importante en el bienestar para este sector de la población. Por otro lado, también es relevante que estos ciudadanos se vean directamente involucrados en las políticas nacionales y locales. Para lograr el anterior objetivo, el proyecto propone que dicha participación de las PCD se dé de manera directa al ser tomados en cuenta en el diseño de los Planes de Desarrollo Nacionales y en los Planes de Desarrollo Territoriales. El asegurar la participación de las personas en situación de discapacidad en actividades de la sociedad, como el deporte y la política, es expresión de un sentido de bienestar social integral. Partiendo de la base de un enfoque de salud diferencial, que reconoce las diferentes condiciones en las que se encuentra la población colombiana. Poder asegurar la estabilidad económica de los cuidadores y la participación activa de las PCD, significa un avance indispensable para la dignificación de la ciudadanía, y con ello, el avance hacia un desarrollo integral y sostenible.

Conclusión: en la sociedad actual, a pesar de los avances tecnológicos en materia de salud, las personas con discapacidad siguen siendo marginadas de la participación en actividades indispensables como el diseño de políticas públicas o las prácticas deportivas. A su vez, se ven afectados por la disposición de sus cuidadores según variables como la distancia de la vivienda, el transporte público, seguridad, condiciones laborales, etc. Esta situación es expresión de una comunidad que no ha logrado construir país desde la diferencia, desconociendo el valor de la pluralidad.

La pluralidad, entendida como valor ético, es un concepto que está estrechamente relacionado con otras dos ideas que componen su definición: diferencia y convivencia. La diferencia es una cualidad espontánea de la naturaleza misma, que

en los seres humanos toma distintas expresiones. La sociedad moderna se ha construido con base en el reconocimiento de las diferencias que son clasificadas en identidades, a las cuales las personas adscriben, o los adscriben al grupo social. Como el caso de las personas en situación de discapacidad.

Pero, más allá de los avances tecnológicos y de los logros en condiciones de prestación del servicio de salud, las PCD y sus cuidadores requieren de un reconocimiento integral por parte del Estado. Las PCD necesitan participar de la sociedad como ciudadanos, en todo el sentido de la palabra, no solo como usuarios de un sistema de salud. Esto implica cambiar el antiguo paradigma en el cual las personas con discapacidad son romantizadas, para luego ser asumidas como ejemplos de superación personal. Nadie está preparado para asumir las dificultades que pueden traer vincular la diferencia en nuestro plan de nación. Ni el sistema de salud, ni el educativo, ni el laboral, pero son realmente las personas con alguna discapacidad quienes deben asumir, día a día, su condición. Por eso, sus opiniones y sus necesidades deben ser tomadas en cuenta con prioridad por el Estado. Para las PCD la pluralidad es un valor claro, pues ellas deben convivir con una característica muy singular todos los días de su vida. Al punto, que esas características, que para algunos son una singularidad, para ellos hace parte de su forma de ser y hacer las cosas. Aprendiendo el valor de la diversidad en la convivencia cotidiana con su discapacidad. Sin embargo, para lograr aprender a convivir con esa condición propia, es necesario crear un contexto que sea inclusivo y plural, que valore y vincule la diferencia. Una sociedad en la cual las personas con discapacidad puedan ser y hacer a su manera, reconociendo su condición como ciudadanos vinculados a una comunidad plural.

## V. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un**

*poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.* (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

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

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

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

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

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

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

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

En las sentencias C-755 y C-948 de 2014, la Corte Constitucional precisó que:

“La Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto: “Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas

*nacionales y fijar los gastos de la administración” (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto –a la cual se remite el citado literal–, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos. Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento”.*

## **VI. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO**

### **4.1 Constitución Política de Colombia:**

Respecto del marco normativo que protege los derechos de las personas con discapacidad, la Constitución Política en su artículo 13 indica que todas las personas nacen libres ante la ley y que es deber del estado promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; de igual forma, este artículo menciona que:

**“Artículo 13.** (...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

En ese sentido, la Constitución eleva a un grado de mayor protección a todas aquellas personas que por su condición de discapacidad física o mental así como por su condición económica no se encuentren en igualdad de condiciones frente al resto de la población y por ende se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, el artículo 47 de la Constitución Política, hace una mención especial respecto del actuar del estado frente a las personas con discapacidad mencionando que:

**“Artículo 47.** El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

En concordancia con lo anterior, el Estado debe contribuir a crear mecanismos que faciliten la

rehabilitación e integración social de la población con discapacidad; en ese sentido, esta iniciativa legislativa pretende garantizar la función del estado respecto de la rehabilitación de esta población vulnerable mediante la financiación de dispositivos para la habilitación y rehabilitación funcional destinadas que coadyuven a mejorar la calidad de vida de las mismas.

Por otra parte, el artículo 54 de la Constitución Política señala que:

**“Artículo 54.** Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

En concordancia con lo anterior, este proyecto de ley pretende salvaguardar el derecho de integración social de las personas con discapacidad, así como su derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud, mediante la creación de programas que faciliten la empleabilidad de personas con discapacidad y sus cuidadores, así como la financiación de proyectos productivos que sean de iniciativa de esta población.

A su turno el artículo 68 de la Constitución Política señala que:

**Artículo 68.** Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación **de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales**, son obligaciones especiales del Estado.

### **4.2. Marco Legal**

• **Ley 319 de 1996, artículo 18. Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”**

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados Partes se comprometen a adoptar las

medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

a) Ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesarios para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;

b) Proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;

c) Incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;

d) Estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

- **Ley 1346 de 2009**

Que aprueba la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, se asegura el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, y también la protección de sus familias y cuidadores, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad. (artículo 16).

- **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - ONU**

Reconoce que los Estados Partes en la Convención deben garantizar el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, previendo que se adoptarán las medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que los derechos señalados en esta, haciendo extensiva esta garantía a las personas que cuidan a las Personas con Discapacidad en su diario vivir, y en los diferentes ámbitos de desarrollo.

A partir de lo contemplado en el artículo 13 de la Constitución Política, el Estado y a los particulares deben garantizar el trato igualitario, y el artículo 19 superior, respecto al “Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad”.

- **CONPES 166 de 2013**

En el contexto de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social que contempla – como objetivos específicos, entre otros–, el promover la organización, articulación, movilización e incidencia política de las Personas con Discapacidad (PcD), sus familias y cuidadores, al igual que en la constitución de organizaciones de PcD, fortalecer el desarrollo humano de las PcD traducido en un aumento de sus capacidades, la de sus familias y cuidadores, y la equiparación de oportunidades para el desarrollo y participación en todos sus ámbitos.

- **Ley Estatutaria 1618 de 2013**

La Ley Estatutaria 1618 de 2013 “por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” propone una serie de medidas y acciones afirmativas que permiten a las personas con discapacidad, bajo un marco de corresponsabilidad, ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas.

Las acciones afirmativas, se refieren a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, que favorece a determinadas personas o grupos humanos que tradicionalmente han sido marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social. Que reconoce la figura de la asistencia personal como uno de los tantos apoyos que necesita la población con discapacidad para vivir en comunidad.

Otro aspecto que se debe mencionar, y que constitucionalmente se ha analizado sobre la posibilidad de crear un subsidio o ingreso solidario se plantea en la sentencia C-324 de 2009, al señalar que los subsidios deben ser valorados y ponderados bajo un test estricto de constitucionalidad, pues lo que se busca es que los auxilios, incentivos o subsidios propuestos en el ordenamiento no se tornen regresivos y perversos. Para el efecto sostuvo que:

“la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que, en cambio, si puedan ser usados como instrumentos de manipulación política (...)”.

También en la sentencia se establece que las subvenciones o auxilios que otorga el Estado pueden:

“(i) Albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica dirigida a orientar una actividad de interés público, caso en el cual, el beneficio se encuentra enfocado en un grupo de interés, que es precisamente la circunstancia prevista en el inciso segundo del artículo 355 superior, asociadas con el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes nacional y seccionales de desarrollo, de manera que se asegure una cierta reciprocidad a favor del Estado; (ii) Derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación, es decir, debe implicar un retorno o beneficio para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención carece de equidad y de toda justificación; y (iii) Derivarse de un precepto constitucional que lo autorice

expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social”.

Si se observan estos supuestos, la propuesta del presente proyecto de ley, busca una finalidad benéfica de la población con discapacidad, que se encuentra establecida constitucionalmente, y en la apuesta de política pública que se incluye en el documento Conpes Social 166 de diciembre de 2013, que establece la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

Por su parte, el supuesto del artículo 399 de la Constitución Política, que limita la asignación de recursos o bienes públicos a lo fijado y dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), será una oportunidad de inclusión y puesta en marcha del Conpes 166, en el próximo Plan Nacional de Desarrollo que se está construyendo y se debatirá en los próximos meses en el Congreso de la República, no obstante, el Gobierno nacional no puede olvidar la responsabilidad que tienen en la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2023</b>  <i>por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones,</i>  <b>El Congreso de Colombia</b>  <b>DECRETA</b></p>		
<b>ARTÍCULO COMO VIENE EN EL PROYECTO</b>	<b>MODIFICACIÓN PARA PRIMER DEBATE</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<p><b>TITULO I</b>  <b>DISPOSICIONES GENERALES</b></p>	Se elimina.	Se elimina este título por técnica legislativa.
<p><b>Artículo 1º. Objeto:</b> La presente ley tiene como objeto dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales, el uso de nuevas tecnologías y se dictan otras disposiciones.</p>	Sin modificaciones	Sin modificaciones
<p><b>TITULO II DERECHO A PARTICIPAREN PROGRAMAS DE EMPRENDIMIENTO Y ACCESO LABORAL FLEXIBLE PARA LOS CUIDADORES</b></p>	Se elimina.	Se elimina este título por técnica legislativa.
<p><b>Artículo 2º.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y las Instituciones de Educación Superior u otras entidades públicas, de conformidad con la autonomía universitaria, podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permitan elevar sus competencias laborales en las diferentes áreas de formación y el conocimiento, al igual que fortalezcan el desarrollo del teletrabajo remoto, trabajo en casa o semejantes. Se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de estos.</p>	<p><b>Artículo 2º. Programas y acceso laboral flexible.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y las Instituciones de Educación Superior u otras entidades públicas, de conformidad con la autonomía universitaria, podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permitan elevar sus competencias laborales en las diferentes áreas de formación y el conocimiento, al igual que fortalezcan el desarrollo del teletrabajo remoto, trabajo en casa o semejantes. Se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de estos.</p>	Se adiciona título al artículo por técnica legislativa.



<b>TITULO III DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA LOS CUIDADORES (AS)</b>	Se elimina.	Se elimina este título por técnica legislativa.
<b>Artículo 3°. Derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con discapacidad.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces, implementará en un plazo máximo de 2 años, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de los cuidadores de personas con discapacidad, registrados en la base de datos mencionada en el artículo 2° de la presente ley, quienes para llegar a ser beneficiados deberán demostrar que no generan ingresos y no cuentan con recursos económicos propios.	<b>Artículo 3°. Derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con discapacidad.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces, implementará en un plazo máximo de 2 años, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de los cuidadores de personas con discapacidad, registrados en la base de datos mencionada en el <b>presente</b> artículo 2° <del>de la presente ley</del> , quienes para llegar a ser beneficiados deberán demostrar que no generan ingresos y no cuentan con recursos económicos propios.	Se corrige la referencia al artículo 3° del proyecto de ley cuyo contenido es el que menciona el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) o el registro que lo sustituya.
Parágrafo 1°. El cuidador deberá acreditar a la fecha de solicitar el beneficio del presente artículo y hasta cuando este sea entregado que la persona que cuida se encuentre registrado en su núcleo familiar y en la base de datos del Sisben y en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) o el registro que lo sustituya.	Sin modificaciones	
Parágrafo 2°. Para ser beneficiarios se debe demostrar que no generan ingresos y que no cuentan con recursos económicos propios.	Sin modificaciones	
Parágrafo 3°. El beneficio del presente artículo solo se podrá recibir una vez.	Sin modificaciones	
<b>Artículo 4°. Programas de vivienda no prioritaria.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asegurará que los programas de vivienda no prioritaria establecerán al menos el 5% de unidades habitacionales destinadas a personas con discapacidad, facilitando la búsqueda de vivienda para los cuidadores registrados en la base de datos establecida en el artículo 2° de la presente ley.	<b>Artículo 4°. Programas de vivienda no prioritaria.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asegurará que los programas de vivienda no prioritaria establecerán al menos el 5% de unidades habitacionales destinadas a personas con discapacidad, facilitando la búsqueda de vivienda para los cuidadores registrados en la base de datos establecida en el artículo 2° <b>3°</b> de la presente ley.	Se corrige la referencia al artículo 3° del proyecto de ley cuyo contenido es el que menciona el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) o el registro que lo sustituya.

<p><b>TÍTULO IV DERECHO AL ACCESO AL DEPORTE PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD COGNITIVA Y LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b></p>	Se elimina.	Se elimina este título por técnica legislativa.
<p><b>Artículo 5°. <i>Deporte adaptado y paralímpico.</i></b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de los cuidadores, y como una apuesta por una vida saludable, desarrollarán un plan con enfoque diferencial para promover programas y actividades de naturaleza deportiva para que los cuidadores de las personas con discapacidad, puedan participar en los eventos deportivos con fines competitivos, o educativos, o terapéuticos y/o recreativos de esta población.</p>	Sin modificaciones	Sin modificaciones
<p><b>Artículo 6°. <i>Programas de deporte para cuidadores de personas con discapacidad.</i></b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, formularán e implementarán programas deportivos con enfoque territorial y diferencial para los cuidadores de personas con discapacidad de que trata esta ley. Dichos programas deberán elaborarse teniendo en cuenta que los cuidadores podrían eventualmente asistir a las prácticas deportivas con las personas con discapacidad bajo su cuidado.</p>	Sin modificaciones	Sin modificaciones
<p><b>TÍTULO V MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA EL DERECHO A LA SALUD DE LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b></p>	Se elimina.	Se elimina este título por técnica legislativa.
<p><b>Artículo 7°. <i>Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos.</i></b> El Ministerio de Salud y Protección Social exceptuarán del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad que se encuentren inscritos en el registro de que trata el artículo 2° de la presente ley, en todos los tipos de discapacidad establecidas.</p>	<p><b>Artículo 7°. <i>Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos.</i></b> El Ministerio de Salud y Protección Social exceptuarán del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad que se encuentren inscritos en el registro de que trata el artículo 2° <del>3°</del> de la presente ley, en todos los tipos de discapacidad establecidas.</p>	Se corrige la referencia al artículo 3° del proyecto de ley cuyo contenido es el que menciona el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) o el registro que lo sustituya.

<b>Artículo 8°. Apoyo psicosocial para los cuidadores de personas con discapacidad.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social incluirá en el Plan Decenal de Salud Pública, un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores.	Sin modificaciones	Sin modificaciones
<b>Artículo 9°. Priorización del Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social priorizará a las personas con discapacidad y a sus cuidadores en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia.	Sin modificaciones	Sin modificaciones
<b>TITULOVIDISPOSICIONES FINALES PARA PROMOVER LA DIGNIFICACIÓN DE LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b>	Se elimina.	Se elimina este título por técnica legislativa.
<b>Artículo 10. Espacios gratuitos de televisión pública.</b> El Gobierno nacional, a través de la RTVC Sistema de Medios Públicos, destinará espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad. Espacios en los cuales participarán las personas con discapacidad y sus cuidadores.	Sin modificaciones	Sin modificaciones
<b>Artículo 11. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones	Sin modificaciones

### VIII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

(...)

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“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...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso

Se presume que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés por quienes redactan la presente ponencia.

Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

**IX. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Representantes a la Cámara, dar primer debate al Proyecto de Ley No 204/2023 Cámara **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA DIGNIFICAR A LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

 <b>JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 <b>HECTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente
 <b>LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>KAREN JULIANA LOPEZ SALAZAR</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2023 CÁMARA:**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2023**

*por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones,*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto:** La presente ley tiene como objeto dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los

entes territoriales, el uso de nuevas tecnologías y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 2º. Programas y acceso laboral flexible.**

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y las Instituciones de Educación Superior u otras entidades públicas, de conformidad con la autonomía universitaria, podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permitan elevar sus competencias laborales en las diferentes áreas de formación y el conocimiento, al igual que fortalezcan el desarrollo del teletrabajo remoto, trabajo en casa o semejantes. Se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de estos.

**Artículo 3º. Derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con discapacidad.**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces, implementará en un plazo máximo de 2 años, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de los cuidadores de personas con discapacidad, registrados en la base de datos mencionada en el presente artículo, quienes para llegar a ser beneficiados deberán demostrar que no generan ingresos y no cuentan con recursos económicos propios.

Parágrafo 1º. El cuidador deberá acreditar a la fecha de solicitar el beneficio del presente artículo y hasta cuando este sea entregado que la persona que cuida se encuentre registrado en su núcleo familiar y en la base de datos del Sisben y en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) o el registro que lo sustituya.

Parágrafo 2º. Para ser beneficiarios se debe demostrar que no generan ingresos y que no cuentan con recursos económicos propios.

Parágrafo 3º. El beneficio del presente artículo solo se podrá recibir una vez.

**Artículo 4º. Programas de vivienda no prioritaria.**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asegurará que los programas de vivienda no prioritaria establecerán al menos el 5% de unidades habitacionales destinadas a personas con discapacidad, facilitando la búsqueda de vivienda para los cuidadores registrados en la base de datos establecida en el artículo 3º de la presente ley.

**Artículo 5º. Deporte adaptado y paralímpico.**

El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de los cuidadores, y como una apuesta por una vida saludable, desarrollarán un plan con enfoque diferencial para promover programas y actividades de naturaleza deportiva para que los cuidadores de las personas con discapacidad, puedan participar en los eventos deportivos con

finés competitivos, o educativos, o terapéuticos y/o recreativos de esta población.

**Artículo 6°. Programas de deporte para cuidadores de personas con discapacidad.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, formularán e implementarán programas deportivos con enfoque territorial y diferencial para los cuidadores de personas con discapacidad de que trata esta ley. Dichos programas deberán elaborarse teniendo en cuenta que los cuidadores podrían eventualmente asistir a las prácticas deportivas con las personas con discapacidad bajo su cuidado.

**Artículo 7°. Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos.** El Ministerio de Salud y Protección Social exceptuarán del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad que se encuentren inscritos en el registro de que trata el artículo 3° de la presente ley, en todos los tipos de discapacidad establecidas.

**Artículo 8°. Apoyo psicosocial para los cuidadores de personas con discapacidad.** El Ministerio de Salud y Protección Social incluirá en el Plan Decenal de Salud Pública, un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores.

**Artículo 9°. Priorización del Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores.** El Ministerio de Salud y Protección Social priorizará a las personas con discapacidad y a sus cuidadores en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia.

**Artículo 10. Espacios gratuitos de televisión pública.** El Gobierno nacional, a través de la RTVC, Sistema de Medios Públicos, destinará espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad. Espacios en los cuales participarán las personas con discapacidad y sus cuidadores.

**Artículo 11. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

HECTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA  
Representante a la Cámara  
Ponente

BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO  
Representante a la Cámara  
Ponente

VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO  
Representante a la Cámara  
Ponente

KAREN JULIANA LOPEZ SALAZAR  
Representante a la Cámara  
Ponente

MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO  
Representante a la Cámara  
Ponente

GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

\* \* \*

## PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.*

Bogotá, D. C., noviembre 15 de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia Negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.**

Cordial saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara y Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Cordialmente,

ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del iva para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa*

*administrativa asociada a la comercialización de estos.*

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes Legislativos del Proyecto de Ley
- II. Contenido del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones del ponente
- IV. Impacto Fiscal
- V. Iniciativa Exclusiva de Gobierno
- VI. Conflicto de interés
- VII. Proposición

#### **I. Antecedentes del proyecto de ley**

##### **• Proyecto de Ley número 024 de 2019 Cámara – Senador Miguel Ángel Barreto Castillo**

Este proyecto fue radicado el 23 de julio del 2019 y como propósito planteaba la reducción y simplificación de impuestos a los tiquetes aéreos a fin de fomentar la demanda del servicio interno e internacional de pasajeros. Buscando dinamizar la economía a través del impulso al turismo, que redunde en el incremento de la conectividad doméstica, por ende en mayor inclusión y oportunidades para los territorios, y aporte al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo de aumentar el PIB de alojamiento y servicios de comida, Incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos y aumentar los visitantes no residentes que pernoctan, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la “generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo”.

El texto propuesto decretaba la disminución del IVA al 5% para *El transporte aéreo de pasajeros y La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales*. Adicional a esto también trasladaba al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil, así como la Superintendencia de Transportes, la vigilancia y la garantía de que la reducción de los costos por la disminución en la tarifa del IVA, sean efectiva y proporcionalmente trasladados a los consumidores aéreos en la tarifa final del costo del tiquete.

No surtió los 4 debates correspondientes y de acuerdo con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 fue archivado.

##### **• Proyecto de Ley número 141 de 2020 Cámara**

Nuevamente el honorable Senador **Miguel Ángel Barreto Castillo**, junto a otros parlamentarios presentan la iniciativa el 20 de julio de 2020, esta vez el objeto era el siguiente: El presente proyecto de ley tiene como propósito la reducción y simplificación de impuestos a los tiquetes aéreos a fin de fomentar la demanda del servicio interno e internacional de pasajeros. Buscando dinamizar la economía a través del impulso al turismo, que redunde en

el incremento de la conectividad doméstica, por ende en mayor inclusión y oportunidades para los territorios, y aporte al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo de aumentar el PIB de alojamiento y servicios de comida, Incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos y aumentar los visitantes no residentes que pernoctan, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la “generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo”.

El texto propuesto decretaba la disminución del IVA al 5% para *El transporte aéreo de pasajeros y La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales*. Dos artículos en común con el presentado por el Senador en la legislatura inmediatamente anterior.

Fue archivado el 4 de diciembre de 2020 por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Hacienda y Crédito Público.

##### **• Ley 2068 de 2020, por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.**

Con ocasión de dinamizar el turismo durante y en la recuperación post pandemia, se estableció la tarifa del 5% del IVA a *Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos*. Hasta el 31 de diciembre de 2022.

Está ley fue sancionada por el entonces presidente Iván Duque Márquez el 31 de diciembre de 2020.

##### **• Ley 2277 de 2022, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.**

Pasado el estado de emergencia, durante el segundo semestre del año 2022 fue aprobada por el Congreso de la República una reforma tributaria sobre principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo. Se definieron, mediante la iniciativa y durante su discusión, un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y del medio ambiente. En este sentido, la reforma tributaria para la Igualdad y la Justicia social de 2022 apuntó al incremento de la recaudación por medio de la progresividad, la eficiencia y la equidad, con objeto de avanzar en una redistribución de acuerdo basada en principios de justicia social y ambiental.

Como una de las medidas que se estableció basada en los principios de justicia social, equidad y ambiental se excluyó del IVA el transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de la Guajira y los municipios de Nuquí, en el departamento de Chocó, Mompox en el departamento de Bolívar, Tolú, en el departamento

de Sucre, Miraflores en el departamento del Guaviare y Puerto Carreño en el departamento del Vichada. Es decir, aquellos municipios que no tuvieran un transporte terrestre organizado o eficiente.

• **Proyecto de Ley número 392 de 2023 Cámara, por medio del cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos hasta 2025.**

La iniciativa legislativa tenía por objeto reducir temporalmente la tarifa del IVA en tiquetes aéreos al 5% prorrogando los efectos transitorios de la Ley 2068 de 2020.

Fue archivada el 20 de junio de 2023, con ocasión a que no pudo obtener el primero de sus debates requeridos en una legislatura. (Artículo 184 Ley 5<sup>ta</sup> de 1992).

• **Proyecto Ley número 400 de 2023 Cámara acumulado Proyecto de Ley número 397 de 23 Cámara - Salvamento para el Turismo.**

Esta iniciativa fue radicada el 19 de marzo de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Senador *Honorio Miguel Henríquez Pinedo* (Partido Centro Democrático), siendo autores los siguientes honorable Senador *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*. El Proyecto fue acumulado con la Iniciativa del Proyecto de Ley número 397 de 2023 Cámara “*Salvamento al Turismo*” y se notifica por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes a través de correo electrónico la designación como Coordinador *Olmos de Jesús Echevarría de la Rosa* y la suscrita.

En este Proyecto de ley, busca al igual que sus antecesores, la reducción al 5% para el transporte aéreo de pasajeros y la gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales hasta el año 2026. Entre otras medidas, para con el objeto.

Actualmente, este proyecto de ley acumulado con el Proyecto de Ley número 397 de 2023 Cámara se encuentra esperando segundo debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

## **II. Contenido del proyecto de ley**

**El Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos,** propone el siguiente texto para que sea ley ordinaria:

**Proyecto de Ley número \_ de 2023, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del iva para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto:** La presente ley tiene por objeto reducir, de forma permanente, la tarifa del impuesto sobre las ventas (VA) para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la

tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

**Artículo 2º.** Adiciónese un numeral al artículo 468 - 3 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

\*5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada e la comercialización de los mismos”

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

## **IV Consideraciones del ponente**

**a) Consideraciones Generales del Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara**

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”. (...)

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de estas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Así mismo, la Comisión III Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “*hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro*”.

**b) Consideraciones específicas frente al proyecto de ley.**

**- Consideraciones frente a los antecedentes: Contextos diferentes mismo articulado.**

La disminución del IVA en el transporte aéreo no es una iniciativa novedosa, exclusiva de esta legislatura y del contexto económico por el que

atraviesa el turismo, como se expone en la parte de antecedentes del documento, este Proyecto de Ley ha sido presentado en cada uno de los periodos desde 2019, existiendo incluso más de una iniciativa con el mismo propósito por legislatura. El factor común de estas iniciativas es la disminución del IVA al 5% del transporte aéreo de pasajeros, la justificación por otro lado varía dependiendo del año en el que nos ubiquemos.

Para 2019, concretamente hablando del Proyecto de Ley número 024 de 2019 Cámara, en su exposición de motivos destaca el crecimiento de el Sector Turismo para el año 2018 y plantea la iniciativa como un impulso para que el sector siga creciente exponencialmente:

“Concretamente en el año 2018 el sector presentó un crecimiento histórico en visitantes, tráfico aéreo y ocupación hotelera, comportamiento que también se vio reflejado en la contribución del 3,8% al Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia excediendo el crecimiento de la economía del 2,7 por ciento según cifras del DANE. Se trata de una tendencia global, pues como lo indica el reporte del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) la economía mundial creció en un 3,4 por ciento y mientras el turismo, un 3,9 por ciento”<sup>1</sup>.

Nuevamente, en 2020, el honorable Senador Miguel Barreto presenta la iniciativa, con los mismos argumentos del crecimiento económico y la necesidad de impulsar el sector de acuerdo también a lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”:

*Avanzar en este propósito es fundamental teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad, establece metas ambiciosas en el pilar de “emprendimiento” en el eje del turismo: 1. Aumentar en un 19% el producto interno bruto en alojamiento y servicios de comida de 32,9 a 39,2 billones de pesos; 2. Aumentar los visitantes no residentes que pernoctan de 3,9 millones a 5,1 millones; 3. Incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos de USD 6.630 millones a USD 8.213 millones, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la “generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo”*<sup>2</sup>.

Para los proyectos presentados en el marco de la legislatura 2023 se da un cambio en la exposición de motivos y la narrativa respecto a la necesidad de esta medida, para las iniciativas de los Proyectos de Ley número 392 de 2023 Cámara y Proyecto de Ley número 400 de 2023 Cámara se hace énfasis en el decrecimiento del sector.

Para el primer semestre de 2023, se movilizaron alrededor de 27.461.000 pasajeros”, lo que significó un incremento del 0,2% comparado con el año anterior y registrando un aumento de 49.000 personas; sin embargo, en relación con los destinos domésticos, la aeronáutica civil señaló el movimiento de 14.160.000 pasajeros, que comparativamente con el año anterior, decreció en un 11,6% (con un registro estimado de 16.022.000 pasajeros en 2022)<sup>3</sup>.

Si bien existen unas estadísticas menos favorables para el sector al momento del trámite de esta iniciativa legislativa mantiene el mismo articulado y propuesta de reducir al 5% el IVA en *los tiquetes aéreos, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos*.

Resulta cuando menos curioso que en contextos de crecimiento del sector y en un contexto con unas estadísticas menos favorables se presente la misma propuesta legislativa. En el Proyecto de Ley número 400 de 2023 Cámara se presenta como una medida para dinamizar el sector con plazo hasta el 2026, sin embargo, en el caso concreto del Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, objeto de este Informe de Ponencia, la medida se propone como permanente en el tiempo usando la misma exposición de motivos de una ligera caída en el movimiento de pasajeros.

Un aspecto en común que si tienen las exposiciones de motivos tanto de los proyectos de ley presentados antes de pandemia como las iniciativas de esta legislatura es la presentación, como unos de los principales argumentos de autoridad, las recomendaciones de una agrupación gremial internacional como es la Asociación Internacional de Transporte Aéreo también conocida como IATA. Tanto en los proyectos del honorable Senador Miguel Barreto como en las iniciativas presentadas en 2023 está presente textualmente el mismo argumento de esta asociación gremial internacional.

De acuerdo con estimaciones elaborados por la IATA, se generaría una reducción de 4,9 millones de pasajeros domésticos (15,4%) y 1,9 millones de pasajeros internacionales (13%) por el regreso del IVA al 19%, considerando que la reducción del Impuesto al Valor Agregado entre 2020 y 2022 aliviaron los costos de operación (IVA combustible) y los costos de los usuarios (IVA tiquetes aéreos), de forma que el decremento del IVA en 14 puntos porcentuales podría generar un aumento del 15,4% (4,9 millones) en la demanda doméstica y cerca del 13% (1,9 millones) en la internacional; de esta manera, se incentivaría el transporte a destinos domésticos<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Exposición de Motivos – Proyecto de Ley número 024 de 2019 Cámara – Honorable Senador Miguel Barreto

<sup>2</sup> Exposición de Motivos – Proyecto de Ley número 141 de 2020 Cámara

<sup>3</sup> Exposición de Motivos Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara – Cifras de MinTransporte 2023

<sup>4</sup> Este texto se toma de el Proyecto de ley número 273 de 2023 Cámara – Sin embargo, el mismo párrafo está presente en la exposición de motivos de los Proyecto de ley número 024 de 2019 – Proyecto de ley número 141 de 2020 Cámara y Proyecto de ley número 400 de 2023 Cámara.



Se evidencia que las iniciativas legislativas que han buscado reducir el impuesto al transporte aéreo tienen en común el Concepto de la IATA y no necesariamente obedecen a un contexto de crecimiento o decrecimiento económico como se indica en la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara.

#### - **El Transporte Aéreo de pasajeros y su naturaleza**

El Congreso, dentro de su cláusula general de competencia para la producción normativa, está investido de la facultad para expedir las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (Artículo 150-23 C.P.), en ejercicio de esa competencia se expidió la Ley 336 de 1996, Estatuto del Transporte, en cuyo artículo 68 confiere al transporte aéreo la condición de servicio público esencial. Esta connotación, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, implica necesariamente que la actividad académica así calificada está intrínsecamente relacionada con la eficacia de los derechos fundamentales, de modo que debe garantizarse por el Estado su continua, eficiente y adecuada prestación. La definición de estos servicios, en criterio del mismo precedente, corresponde al legislador, quien debe cumplir con el criterio material expuesto<sup>5</sup>.

En la misma providencia el Alto Tribunal también manifiesta que deben existir unos criterios de razonabilidad y enfoque de especial protección constitucional para que este servicio esencial sea garantizado.

En este sentido, el factor diferenciador más importante entre los servicios públicos y otras actividades económicas consiste en que aquellos están sometidos a una intensa regulación estatal, dirigida a que las personas puedan acceder a sus beneficios y que, a su vez, solo pueda limitarse o excluirse de ese acceso de manera excepcional y bajo el cumplimiento de parámetros objetivos y previstos en la ley. Estas condiciones de exclusión o limitación, a su vez, deben estar unívocamente dirigidas a la adecuada y eficiente prestación del servicio público correspondiente. Por lo tanto, aunque los agentes que concurren al mercado de prestación del servicio público de transporte ejercen esa función amparados en la libertad de empresa, en cualquier caso el grado de intervención estatal admisible para esa modalidad de mercado implica responsabilidades definidas en cuanto a la garantía de acceso equitativo, en los términos explicados. Es decir que el Estado, está en la facultad de determinar o no las cargas impositivas como los impuestos y tasas en la prestación de este servicio esencial, siempre y cuando no afecte su eficiente funcionamiento.

#### - **Las Medidas de Justicia Social en el transporte aéreo de pasajeros.**

El establecimiento de tasas impositivas con criterio de justicia y progresividad además de regular de manera justa y equitativa la redistribución

de la riqueza, permite que los recursos públicos sean utilizados para financiar servicios públicos esenciales, como educación, salud y programas de bienestar social, beneficiando a aquellos que tienen menos recursos y promoviendo herramienta efectiva para abordar la desigualdad económica.

Por el contrario, establecer tasas impositivas con beneficios especiales para sectores específicos pueden ser mecanismos que generan inequidad fiscal, económica y social. El caso de la tributación del transporte aéreo es un caso particular que fue tenido en cuenta durante las medidas de respaldo al sector turístico para la recuperación de la consecuencia del estado de emergencia causado por la pandemia COVID-19 en Colombia. Sin embargo, pasadas las condiciones de emergencia es preciso establecer medidas que promuevan la equidad y la progresividad.

En Colombia el sector aeronáutico fue objeto de varios beneficios dentro de la reactivación económica, dentro de ellos la reducción al 5% del IVA a la gasolina de Avión; beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021. Adicionalmente, se incluyó dentro de los bienes y servicios gravado sólo con el 5% a los tiquetes aéreos, beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021.

Pasado el estado de emergencia, durante el segundo semestre del año 2022 fue aprobada por el Congreso de la República una reforma tributaria sobre principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo. Se definieron, mediante la iniciativa y durante su discusión, un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y del medio ambiente.

En este sentido, la reforma tributaria para la Igualdad y la Justicia social de 2022 apuntó al incremento de la recaudación por medio de la reducción de beneficios tributarios para los mayores ingresos y su eventual redistribución de acuerdo con los principios mencionados de justicia social y ambiental. Actualmente están dispuestos en el numeral 10 del artículo 476 del Estatuto Tributario, norma que establece la exclusión del IVA para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado, y extiende la exclusión al transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de la Guajira, y los municipios de Nuquí, Mompox, Tolú, Miraflores y Puerto Carreño en los departamentos de Chocó, Bolívar, Sucre, Guaviare y Vichada, respectivamente. Lo anterior, a efectos de determinar la necesidad de algunas disposiciones del proyecto de ley y de evitar duplicidad normativa.

Durante el ejercicio de discusión y aprobación de la reforma al Estatuto Tributario se establecieron medidas que benefician al sector turístico nacional

<sup>5</sup> Sentencia T 987/16 – Corte Constitucional.

por su importancia en el desarrollo territorial, el cual ha venido teniendo un crecimiento muy positivo en el comparativo de recuperación económica de los sectores industriales y productivos del país.

- ¿Quiénes viajan en avión?

Un estudio del centro de pensamiento Raddar asegura que el total de colombianos que han viajado por avión aún no supera el 50 % del total de la población, llegando a una cobertura del 46,3%. Del total de ciudadanos colombianos, 1 de cada 3 ha viajado, pero solo hacia destinos locales, mientras que el 12,5% se lo reparten aquellos quienes sus destinos se combinan entre nacionales e internacionales, y quienes solo han tomado aviones hacia el exterior. Los hombres superan a las mujeres en número de viajes (58,4% de los que sí han viajado son del sexo masculino), lo cual muestra un perfil de viajero enfocado en hombres mayores de 46 años, de estrato alto (sobre todo del 6).

IV. Impacto Fiscal

Para estimar el impacto fiscal de la presente iniciativa legislativa se elevó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitud de Concepto, así como también se solicitó concepto a los Ministerios de Transporte y Comercio.

Sin embargo, el Proyecto de Ley número 397 de 2023 acumulado con el Proyecto de Ley número 400 de 2023 comparte la medida de reducir al 5% el IVA en “\*5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada e la comercialización de los mismos” con la diferencia que estos proyectos proponen la medida hasta 2026, se cuenta con una estimación del Ministerio de Hacienda aportada en el Concepto que allegó para estos proyectos de Ley, siendo así:

Tabla 1. Costo fiscal de las medidas propuestas en el Proyecto de ley 397 de 2023 de Cámara de Representantes.

Artículo	Medida	Región	2023	2024	2025	2026	Total costo fiscal
2: modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario	Reducción de IVA para tiquetes aéreos de pasajeros al 5%	Nacional	1,69	1,78	1,89	2,01	7,37
3: modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario	Reducción de IVA para Jet Fuel al 5%	Nacional	0,85	0,84	0,87	0,94	3,49
4: modificar el artículo 476 del Estatuto Tributario	Exclusión de IVA para servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos.	Amazonas, Orinoco, Guainía, Vaupés, Guaviare, Vichada, Putumayo, Casquetá, Aricaú, Cúcuta y San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0,16	0,17	0,18	0,19	0,71
4 Parágrafo Transitorio modificar el artículo 476 del Estatuto Tributario	Exclusión de IVA para tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a su comercialización.	Destino u origen: San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0,11	0,12	0,12	0,13	0,49
5: Exención transitoria.	Exención transitoria de IVA para servicios de hotelería y turismo.	Nacional	1,88	1,99	2,11	2,24	8,22
6: modificar el artículo 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario	Reducción de las tarifas del impuesto nacional al consumo al 0%	Nacional	3,72	4,75	5,13	5,30	18,89
<b>Total Costo Fiscal</b>			<b>8,41</b>	<b>9,65</b>	<b>10,3</b>	<b>10,81</b>	<b>39,17</b>

\*Datos calculados a partir del crecimiento del PIB nominal paría cada año consistente con el MFPM - 2023. Fuente: MHCP - DGPB

El Ministerio de Hacienda estima que la medida de reducir el IVA para tiquetes aéreos de pasajeros al 5% hasta 2026 tendría un costo fiscal de 7.37 Billones de pesos, para el caso de la propuesta del proyecto de ley objeto de este Informe de ponencia el costo sería mucho mayor al pretender la permanencia en el tiempo de la reducción tributaria.

Turismo en el PGN 2024

Para el próximo año, el Presupuesto General de la Nación de 2024 designará aproximadamente

2,52 Billones para el Turismo distribuido en los rubros del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de sociedades, la unidad administrativa especial junta de contadores y el instituto nacional de meteorología, con la estimación realizada a 2026, el costo anual de la medida sería casi el 50% de lo destinado a todo el Sector de Turismo.

SECCIÓN: 3501 MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		681.394.930.000	681.394.930.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		228.146.286.350	228.146.286.350
3501	INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA	37.785.391.761	37.785.391.761
0200	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	37.785.391.761	37.785.391.761
3502	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	182.036.937.659	182.036.937.659
0200	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	182.036.937.659	182.036.937.659
3503	AMBIENTE REGULATORIO Y ECONÓMICO PARA LA COMPETENCIA Y LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL	152.422.406	152.422.406
0200	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	152.422.406	152.422.406
3599	<b>FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO</b>	<b>8.171.534.524</b>	<b>8.171.534.524</b>
0200	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	8.171.534.524	8.171.534.524
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN</b>		<b>909.541.216.350</b>	<b>909.541.216.350</b>
SECCIÓN: 3502 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		166.200.097.000	166.200.097.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		32.309.457.632	32.309.457.632
3502	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	4.467.344.345	4.467.344.345
0200	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	4.467.344.345	4.467.344.345
3599	<b>FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO</b>	<b>27.842.113.287</b>	<b>27.842.113.287</b>
0200	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	27.842.113.287	27.842.113.287
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN</b>		<b>198.509.554.632</b>	<b>198.509.554.632</b>
SECCIÓN: 3505 INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLÓGIA - INM			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		22.077.844.000	23.712.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		16.560.080.048	2.326.953.817
3502	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	9.888.672.338	1.256.537.833
0200	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	9.888.672.338	1.256.537.833
3599	<b>FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO</b>	<b>6.671.407.710</b>	<b>1.070.415.984</b>
0200	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	6.671.407.710	1.070.415.984
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN</b>		<b>38.637.924.048</b>	<b>2.564.074.817</b>

Fuente: PGN 2024.

Existen diversos proyectos tanto de iniciativa congresional.

V. Iniciativa exclusiva del Gobierno

Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional y por ende requieren contar con su aval durante el trámite legislativo. En consecuencia, en caso de insistirse en la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal y tributaria, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Es muy importante mencionar la existencia de una figura muy importante y que permite a los congresistas poder tener injerencia e intervenir en los proyectos de ley de iniciativa exclusiva del gobierno nacional, esta figura conocida como el *Aval Coadyuvancia* establecida en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª/92 (LORC) el cual reza:

El Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios.

Este proyecto de Ley versa sobre materia tributaria al tratarse de reducción de un impuesto

contenido en el Estatuto Tributario, en este sentido necesitaría un aval o la coadyuvancia del Gobierno nacional para ser Ley de la República sin viciar su procedimiento.

## VI. Conflicto de interés

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

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.

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

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

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

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

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

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

## VII. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, se propone a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar archivo al **Proyecto de Ley número 273 de 2023** Cámara, *por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.*

Cordialmente,



**ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico

\* \* \*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1600 - viernes, 17 de noviembre de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES****PONENCIAS****Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 073 de 2023 Cámara, por medio de la cual se incorporan los humedales al sistema de gestión de Riesgos y adaptación ante el cambio climático y se adoptan mecanismos en las cuencas para el aumento de la resiliencia e integridad biológica del país. ....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 204 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones. ....	17
Ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos. ....	29