



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 676

Bogotá, D. C., martes, 28 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 281 DE 2024 SENADO – 379 DE 2024 CÁMARA

por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994.

Bogotá D.C. mayo de 2024

Doctora
IMELDA DAZA COTES
Vicepresidenta
Comisión Tercera Senado de la República

Doctor
RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario
Comisión Tercera Senado de la República

Asunto: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica No. 281 de 2024 Senado – 379 de 2024 Cámara "por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994".

Cordial saludo,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica No. 281 de 2024 Senado – 379 de 2024 Cámara "por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994".

Cordialmente,

CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA
Senador de la República
Ponente

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 281 DE 2024 SENADO – 379 DE 2024 CÁMARA "POR LA CUAL SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 6° DE LA LEY 136 DE 1994".

CONTENIDO

- Trámite de la iniciativa
- Objeto del proyecto de ley
- Justificación del proyecto de ley
- Pliego de modificaciones
- Conflicto de interés
- Proposición
- Texto propuesto para primer debate en Comisión Tercera Senado

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley Orgánica No. 379 de 2024 Cámara "por el cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994", es de iniciativa congresional y se radicó en Secretaría General de la Cámara de Representante el 28 de febrero de 2024, por los Representantes a la Cámara Carlos Alberto Cuenca Chau, Germán Rogelio Rozo Anís, Hugo Alfonso Archila Suárez, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Camilo Esteban Ávila Morales, Álvaro Mauricio Londoño Lugo, Yenica Sugein Acosta Infante, Javier Alexander Sánchez Reyes y Carlos Adolfo Ardilla Espinosa.

La iniciativa legislativa fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 158 de 2024. Posteriormente, fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes por competencia y la Mesa Directiva de la Comisión designó como coordinadores ponentes a los HR Carlos Alberto Cuenca Chau, Karen Astrith Manrique Olarte y Lina María Garrido Martín. El 09 de abril de 2024, se radicó ponencia para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes con la firma de los coordinadores ponentes a los HR Carlos Alberto Cuenca Chau, Karen Astrith Manrique Olarte y Lina María Garrido Martín.

El 17 de abril de 2024 los Honorables Representantes que integran la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, aprobaron en primer debate el Proyecto de Ley objeto de estudio, con una proposición de la Representante Etna Tamara Argote Calderón, que deja como constancia.

<p>El 17 abril de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó como coordinadores ponentes a los Honorables Representantes designados para primer debate.</p> <p>En sesión plenaria ordinaria del 29 de abril de 2024, fue aprobado en segundo debate, sin modificaciones, el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica No. 379 de 2024 Cámara "por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994".</p> <p>El 14 de mayo de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, designó como ponentes a los Honorables Senadores de la República Carlos Julio González Villa y Efraín Cepeda Sarabia.</p> <p>II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Esta iniciativa tiene por objeto incluir a los municipios que sean capitales de departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía como mínimo en la cuarta categoría, a partir de la adición de un parágrafo al artículo 6 de la Ley 136 de 1994.</p> <p>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El Proyecto de Ley Orgánica N° 379 de 2024 Cámara, fue motivado por sus autores en los siguientes términos:</p> <p>De conformidad con el artículo 320 de la Constitución Política de 1991 la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.</p> <p>Con base en lo anterior, la Ley 136 de 1994 estableció una categorización de los municipios y distritos en función de su población y sus ingresos corrientes de libre destinación anuales. Aunque el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 dispone que los municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica, esta última dimensión sólo fue concebida para los municipios ubicados en zonas de frontera, así: "Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación". Por lo tanto, la dimensión de la situación geográfica de tajo no tiene ningún alcance para los municipios que sean capitales de Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana o en la Orinoquía oriental.</p>	<p>La categorización actual establecida en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 no contempla las particularidades y necesidades específicas de los municipios ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía oriental. La clasificación basada únicamente en la población y los ingresos corrientes de libre destinación excluye a aquellos municipios que, debido a su ubicación geográfica y características ecosistémicas, no alcanzan el número de habitantes ni los ingresos corrientes requeridos para pertenecer a una categoría determinada.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de Oficio con Radicado n.° 2-2024-014036 de marzo 20 de 2024, presentó comentarios a la presente iniciativa legislativa y su impacto fiscal conceptúo (sic): "Para determinar el impacto fiscal de la propuesta, en primera medida, resulta necesario analizar los efectos que tiene para las entidades territoriales la categorización. En este orden de ideas, se precisa que la categorización presupuestal no implica per se la asignación o acceso a una mayor cantidad de ingresos, por cuanto en la práctica, esta categorización procura que los gastos de funcionamiento se encuentren acordes con los ingresos de libre disposición o de recaudo propio que las entidades estén en la capacidad de generar. En consecuencia, el comportamiento de estos ingresos corresponde al criterio principal para definir la categorización, de manera que, si estos incrementan, aumenta la categoría y si se reducen, la misma baja, reiterando que el hecho de ascender de la categoría sin considerar la variable de ingresos, no implica que estos por sí mismos se incrementen", lo cual permite confirmar que la categorización de los municipios y distritos actualmente está determinada en función de su población y sus ingresos corrientes de libre destinación anuales, tomando esta último factor como criterio principal.</p> <p>En conclusión, la categorización vigente no contempla las particularidades y necesidades específicas de los municipios ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía oriental, que a menudo se enfrentan a condiciones geográficas y socioeconómicas adversas. Sin embargo, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su preámbulo y a lo largo de su articulado, consagra principios fundamentales como la dignidad humana, la igualdad, la solidaridad, la participación ciudadana y el respeto por la diversidad étnica y cultural del país. Estos principios constitucionales deben ser interpretados y aplicados de manera armónica y coherente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la construcción de una sociedad justa y equitativa.</p> <p>Es relevante destacar que el parágrafo 4 del artículo 6° de la Ley 136 de 1994 que establece una categorización mínima de cuarta categoría para los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes no constituye el único antecedente de excepción o enfoque especial de la ley para determinados municipios en el país. Desde el 2010 en leyes sobre impuestos, empleo y régimen de entidades territoriales se ha avanzado en esta regulación especial para los municipios ubicados en el Amazonas y la Orinoquía. Es preciso destacar el siguiente marco normativo al respecto:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 2200 de 2022 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos"; estableció en el artículo 152 que los denominados corregimientos municipales ubicados en Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las Comisarias del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, podrán convertirse en municipios. • Ley 2010 de 2019 "Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones"; estableció en su artículo 1 que en los bienes que no causan el impuesto sobre las ventas, se encuentra el consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción que se introduzcan y comercialicen a los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento. • Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"; estableció en su artículo 273 que estarán exentos del impuesto sobre las ventas, las bicicletas y sus partes; motocicletas y sus partes y motocarros y sus partes, que se introduzcan y comercialicen en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento y las motocicletas y motocarros sean registrados en el departamento. También estarán exentos los bienes indicados anteriormente que se importen al territorio aduanero nacional y que se destinen posteriormente exclusivamente a estos departamentos. • Ley 1607 de 2012 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", estableció en su artículo 38 parágrafo 2 que estarán excluidos del impuesto sobre las ventas (IVA) el combustible para aviación que se suministre para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con destino a los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, San Andrés Islas y Providencia, Arauca y Vichada. • Ley 1429 de 2010 "Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo", estableció en su artículo 3 parágrafo 1 que el Gobierno nacional establecerá programas especiales de formalización y generación de empleo en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, en consideración de su situación geográfica y carencias de infraestructura vial que impiden su conexión con el resto del país. Por otra parte, en esta misma Ley en su 	<p>artículo 5 parágrafo 1 estableció que para el caso de las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la presente ley, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, la progresividad seguirá los siguientes parámetros: a) Cero por ciento (0%) del total de los aportes mencionados en los ocho (8) primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal. b) Cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el noveno (9o) año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal. c) Setenta y cinco por ciento (75%) del total de los aportes mencionados en el décimo (10) año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal y d) Ciento por ciento (100%) del total de los aportes mencionados del undécimo (11) año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.</p> <p>En este contexto, la adición del artículo 6° de la Ley 136 de 1994, que establece la categorización de los distritos y municipios en Colombia, adquiere relevancia en el marco de la protección y promoción de los derechos de los habitantes ubicados en la Amazonía colombiana y de la Orinoquía oriental. La inclusión de los municipios que son capitales de los departamentos de estas regiones como mínimo en la cuarta categoría, independientemente de sus ingresos corrientes de libre destinación o del número de habitantes, también se justifica a la luz de los siguientes argumentos constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principio de igualdad: La Constitución consagra el principio de igualdad como un derecho fundamental, que implica tratar de manera equitativa a todas las personas y territorios. La exclusión de los municipios de la Amazonía colombiana y de la Orinoquía oriental de una categoría que les permita acceder a una mayor eficacia en la consecución y ejecución de recursos y un mejor ejercicio de sus competencias, en comparación con otros municipios del país, vulnera el principio de igualdad y perpetúa la desigualdad territorial. • Protección de la diversidad cultural y ambiental: La clasificación de los municipios que son capitales de los departamentos amazónicos y de los departamentos de la Orinoquía oriental como mínimo en la cuarta categoría reconoce la importancia estratégica de estas regiones en términos ambientales, culturales y sociales, y promueve su desarrollo sostenible y equitativo, bajo la égida del cuidado de la biodiversidad, los recursos naturales y el respeto a la multiculturalidad, entre otros. • Participación y autonomía territorial: La adición propuesta fomenta la participación efectiva de los municipios ubicados en la Amazonía y la Orinoquía en la toma de decisiones que afectan su desarrollo, al otorgarles mayores recursos y competencias para gestionar sus asuntos locales. Asimismo, fortalece la autonomía territorial de estas entidades, en consonancia con el principio constitucional de descentralización administrativa.

En este punto, es importante resaltar que el inciso 4° del artículo 357 de la Constitución Política de 1991 dispuso: "Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior". De ahí que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el referido concepto, advierta que "ascender a categoría tercera implicaría que los municipios no podrían seguir utilizando recursos del SGP para financiar su funcionamiento, la propuesta podría considerar el ascenso a una categoría en la cual no se aplique esta restricción, es decir cuarta o quinta categoría".

Ahora bien, de los seis (6) municipios que potencialmente se cobijarían con la presente propuesta, según lo estableció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su precitado concepto, de conformidad con la Resolución n.º 410 de noviembre 29 de 2023 de la Contaduría General de la Nación, mediante la cual se realiza la certificación de la categoría para la vigencia 2024, a partir de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación certificados por la Contraloría General de la República, para los municipios de Inírida, Leticia, Mocoa, Mitú y Puerto Carreño, se registra la siguiente información:

Municipio	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación	Categoría	Porcentaje
Inírida	36.024	8.926.416	4.491.229	50,31%
Leticia	53.281	15.861.711	7.599.078	47,91%
Mocoa	62.960	13.834.595	9.255.684	66,90%
Mitú	33.167	6.929.289	2.902.814	41,89%
Puerto Carreño	21.868	8.552.505	4.718.316	55,17%

El municipio de San José del Guaviare, según el artículo 2° de la Resolución n.º 410 de noviembre 29 de 2023, hace parte de los municipios auto categorizados, reportados a la Contaduría General de la Nación por parte del Ministerio del Interior y registra la siguiente información:

Municipio	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación	Categoría	Porcentaje
San José del Guaviare	69.555	14.972.681	8.017.638	53,55%

Como se observa, la dimensión de la población (número de habitantes), en la totalidad de los municipios de los Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía que se cobijarían con la presente iniciativa, como variable para la categorización, no resulta un inconveniente al momento de poder ser clasificados en la cuarta categoría. No obstante, en razón a los argumentos esbozados con anterioridad, se propone como acción afirmativa, que en lugar de la dimensión poblacional cuantitativa, como determinante al momento de certificar la categoría, sean (i) la situación geográfica (la Amazonía colombiana y la Orinoquía) y (ii) la condición de capital de departamento de estas zonas geográficas, las dimensiones para tener en cuenta.

En cuanto al límite de los gastos de funcionamiento se evidencia, de un lado, que es necesario mantener en ochenta por ciento (80%) el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación para financiar estos gastos y, de otro lado, en cuanto a la participación del Propósito General del Sistema General de Participaciones, es importante para las entidades territoriales acceder a recursos del Sistema General de Participaciones como bien anota el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su pronunciamiento citado líneas más arriba, este "recurso constituye para estos municipios una fuente importante para la financiación de sus gastos de funcionamiento".

En este orden de ideas, existen normas de rango constitucional que respaldan lo pretendido en el actual proyecto de Ley, con las modificaciones que se propondrán, convirtiéndose este en un mecanismo que permitiría a las capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía clasificarse en la cuarta categoría, de conformidad con su situación geográfica, y dotar de efectividad a esta dimensión.

En este sentido, la adición del artículo 6° de la Ley 136 de 1994, para clasificar a los municipios que son capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía en la cuarta categoría, representará un avance efectivo en la garantía de los principios constitucionales de igualdad, protección de la diversidad cultural y ambiental, y fortalecimiento de la participación y autonomía territorial. Además, dotará de herramientas a estos municipios para la formulación y ejecución de políticas sociales dirigidas a la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, así como, a la mejora en la provisión de bienes y servicios sociales. Esta propuesta contribuye a una categorización de municipios más justa, inclusiva y sostenible, en armonía con los valores y mandatos de nuestra Carta Magna.

Por lo tanto, se propone adicionar el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 para permitir a los municipios que sean capitales de los Departamentos en la Amazonía colombiana y de la Orinoquía clasificarse como mínimo en la cuarta categoría. Esta adición permitirá que estos municipios accedan a mejores herramientas para la consecución y ejecución de recursos y ejerzan con mayor eficacia sus competencias, lo cual es esencial para impulsar su desarrollo y superar las brechas existentes en infraestructura, servicios básicos, educación, salud y otros aspectos fundamentales para el bienestar de sus habitantes.

La clasificación de los municipios capitales de Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana o en la Orinoquía como mínimo en la cuarta categoría reconoce su importancia estratégica para el país, tanto en términos de conservación ambiental como de desarrollo económico sostenible. Estos municipios desempeñan un papel crucial en la protección y preservación de los valiosos recursos naturales y culturales de estas regiones, así como en la promoción de actividades económicas sostenibles que benefician a las poblaciones locales. Además, al clasificar en esta categoría a los municipios capitales de los Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía, se fortalecerá la gobernanza local y se fomentará la participación de la población en la toma de decisiones. Esto contribuirá al desarrollo integral y sostenible de estas regiones, permitiendo que las políticas y acciones se ajusten a las necesidades y realidades específicas de estas.

La adición propuesta del artículo 6° de la Ley 136 de 1994, que permite clasificar a los municipios capitales de Departamento ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía, en razón a su situación geográfica y a su estatus de capitales de departamento en la cuarta categoría, busca garantizar un enfoque diferencial y adecuado para el desarrollo de estas capitales de departamento ubicadas en regiones estratégicas.

IV. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe 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 Congreso 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 5 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 fusione con los intereses de los electores.*
- b. *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- 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.

V. PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 281 de 2024 Senado – 379 de 2024 Cámara "por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994".

Cordialmente,


CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA
 Senador de la República
 Ponente


EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
 Senador de la República
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA SENADO

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N° 281 DE 2024 SENADO – 379 DE 2024 CÁMARA

"POR LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 6° DE LA LEY 136 DE 1994"

Artículo 1: Adiciónese un parágrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994. El artículo 6° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS)

1. CATEGORÍA ESPECIAL

Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. PRIMERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

3. SEGUNDA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. TERCERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

6. QUINTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. Los municipios que, de acuerdo con su población, deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley, se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior. Ningún municipio podrá aumentar o disminuir más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3°. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, así como la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre la población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar, el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo alcalde no expide el decreto en el término señalado en el presente parágrafo, dicha categorización será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los Ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

Parágrafo 4°. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 5°. Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

Parágrafo 6°. El ejercicio de las atribuciones y funciones voluntarias se hará dentro del marco y los límites fijados por la ley, según sus capacidades fiscal y administrativa y en el marco de la celebración de contratos plan".

Parágrafo 7°. Los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonia o en la Orinoquia, por su condición estratégica, estarán facultados para clasificarse como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento (80%) de sus ingresos corrientes de libre destinación.


Lo anterior, sin perjuicio de los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonia o en la Orinoquia que cuenten con los rangos de población y los ingresos corrientes de libre destinación anuales requeridos para clasificarse en las categorías 1ª, 2ª, 3ª o especial.

Artículo 2: Vigencia y reglamentación. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno Nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.

Artículo 3: Derogatorias. Se derogan todas las disposiciones que sean contrarias a lo establecido en esta ley.

De los honorables congresistas,


CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA
 Senador de la República
 Ponente


EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
 Senador de la República
 Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO A LOS TEXTOS PARA CONCILIACIÓN DEL PROYECTO DE LEY NÚMEROS 184 DE 2022 (SENADO) Y 326 DE 2022 (CÁMARA)

por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se crean medidas de protección en favor del consumidor de comercio electrónico (en adelante el “proyecto”).

Bogotá D.C.

Honorable Representante
ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
Comisión Tercera Constitucional Permanente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
alvaro.monedero@camara.gov.co

Honorable Senador
EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Comisión Tercera Constitucional Permanente
SENADO DE LA REPÚBLICA
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
efrain.cepeda.sarabia@senado.gov.co

Asunto: Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO a los textos para conciliación del Proyecto de Ley Nos. 184 de 2022 (SENADO) y 326 de 2022 (CÁMARA) “Por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se crean medidas de protección en favor del consumidor de comercio electrónico” (en adelante el “proyecto”).

Honorables Congresistas:

En atención al trámite de conciliación del proyecto referido en el asunto y dado el acompañamiento que esta Superintendencia ha realizado como autoridad para la protección de los derechos de los consumidores, según disponen la Ley 1480 de 2011 y el Decreto 4886 de 2012, de manera atenta nos permitimos poner a su consideración algunos comentarios frente al artículo 6 del texto aprobado por el SENADO DE LA REPÚBLICA, que a su vez corresponde al artículo 7 del texto aprobado por la CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Para empezar, es necesario indicar que el sector de las Fintech vigilado por esta Superintendencia, representa una gran oportunidad de acceso a la financiación para aquellos consumidores que no tienen la posibilidad de acudir al crédito con las entidades financieras, por su situación económica. En este sentido, la inclusión de costos adicionales que no formen parte de los intereses, pero que no se causen de manera independiente al crédito resulta en una carga injustificada al consumidor, pues estará pagando de más por cuestiones necesarias para obtener el financiamiento.

Particularmente, en el caso del artículo 7 del texto aprobado en la CÁMARA DE REPRESENTANTES para esta Superintendencia es importante advertir que el cobro por la firma, sea suscrita por medios electrónicos o de manera física —la cual es obligatoria y necesaria como signo de aceptación de las condiciones, de manera previa al desembolso—, resulta completamente contrario al régimen de protección del consumidor. Además, no es una propuesta coherente, pues los cargos por tecnología, como la utilización de firmas electrónicas, se estarían trasladando al consumidor de manera directa, aun cuando se indica de manera expresa que “se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología”.

Lo mismo puede indicarse respecto a las consultas en las centrales de riesgo. Información que, en el sector financiero tradicional, es la base para establecer la capacidad de pago del consumidor, por lo cual resulta necesario para el otorgamiento del crédito.

Al respecto, en el sector vigilado por esta Entidad, hay quienes han señalado que la finalidad de esta información no es la misma que en el sector financiero. Empero, no existe claridad sobre la finalidad de la consulta de esta información y, en consecuencia, no se encuentra una justificación para trasladar su costo al consumidor, especialmente cuando no va a redundar en su beneficio, sino en el de las empresas, quienes la utilizarán para el desarrollo de su objeto. Así las cosas, no se encuentra un motivo claro para que estos cargos no se reputen como parte de los intereses.

Con las situaciones aquí señaladas, se dejaría en incertidumbre qué se entiende como interés, causando un escenario de inseguridad jurídica, así como un menoscabo a los derechos de los consumidores —especialmente en la información ofrecida respecto del precio y en los presupuestos donde se establecen límites a los cobros realizados por las Fintech— y, consecuentemente, afectando el principio de progresividad, el cual como ha mencionado la CORTE CONSTITUCIONAL¹ “(...) implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático (...). En tal sentido, vale recordar que doctrinalmente se ha considerado:

“(...) los derechos de los consumidores se enmarcan claramente dentro los derechos sociales fundamentales con una titularidad individual, ya que se parte de un concepto económico de una persona que actúa para satisfacer necesidades propias que involucran las esferas más íntimas: salud, alimentación, servicios públicos y vivienda. Los derechos de los consumidores, así como los derechos reconocidos con el carácter de económicos, tienden, por un lado, a proteger a los consumidores individualmente considerados de los perjuicios que las relaciones de consumo mismas podrían acarrearles y, por otro, a preservar el mercado, en cuanto mecanismo de coordinación del proceso económico, sin obviar el interés social”².

De acuerdo con lo anterior, el artículo 7 del texto aprobado en la CÁMARA DE REPRESENTANTES resultaría regresiva respecto de la información del precio y de los costos que actualmente se tienen por concepto de intereses; lo cual representaría un menoscabo en los derechos de los consumidores, sin que se logre advertir una debida valoración que justifique la propuesta en cuestión o cambio de paradigma jurídico.

¹ Sentencia C-228 de 2011 de la CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad parcial del artículo 6 del Decreto Ley 1282 de 1994 y parcial de los artículos 9 y 10 de la Ley 797 de 2003.

² BELINA HERRERA TAPIAS, “La constitucionalización de los derechos del consumidor en Colombia: un análisis desde los derechos sociales fundamentales”, Civilizar Ciencias Sociales y Humana Vol.13 No. 25, Bogotá D.C. 2013. Disponible en: <https://ic.cx/9Jtzq6>

Igualmente, por los motivos antes expuestos, la disposición en comento también sería contraria al objeto de la iniciativa, pues como señala el epígrafe, las modificaciones pretendidas se dirigen a generar cambios en la Ley 1480 de 2011, creando medidas de protección en favor de los consumidores y, como hemos explicado, el cobro de costos adicionales hace más gravosa la situación de estos últimos; además de representar un beneficio en favor de las Fintech. Dicho de otra manera, los aspectos evidenciados por esta Superintendencia hacen que la disposición en comento se aparte de la unidad de materia en el proyecto, lo cual supondría un vicio que afectaría la constitucionalidad de la norma.

Teniendo en cuenta lo indicado, esta Superintendencia considera que el texto del SENADO DE LA REPÚBLICA es el más adecuado aunque puede ser mejorado realizando algunas modificaciones que eviten la posibilidad de abuso a través de los contratos que las empresas suscriban con los consumidores. Para esto último, se propone agregar el último inciso del texto de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, donde se establezca que los conceptos tecnológicos generadores de una erogación a cargo del consumidor puedan suplirse por medios físicos, a elección del consumidor; pues permite una alternativa para que los costos puedan disminuir en algunos eventos. Con base en lo anterior, se propone lo siguiente:

Texto aprobado en sesión plenaria del SENADO DE LA REPÚBLICA el día 13 de diciembre de 2022	Texto aprobado en sesión plenaria de la CÁMARA DE REPRESENTANTES el día 11 de diciembre de 2023	Propuesta de esta Superintendencia
<p>*ARTÍCULO 6*. Adiciónese un párrafo al artículo 45 de la Ley 1480 de 2011 el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología.</p> <p>Así mismo, se deberá informar al consumidor de manera discriminada cuáles son los cargos que se encuentren directamente asociados al crédito. Además, se deberá dar claridad que estos hacen parte de los intereses causados, sin que se pueda exceder los límites máximos</p>	<p>*ARTÍCULO 7*. Adiciónese un párrafo al artículo 45 de la Ley 1480 de 2011 el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología.</p> <p>Así mismo, se deberá informar al consumidor de manera discriminada cuáles son los cargos que se encuentren directamente asociados al crédito. Además, se deberá dar claridad que estos hacen parte de los intereses causados, sin que se pueda exceder los límites máximos</p>	<p>Acoger el texto del artículo 6 aprobado en el SENADO DE LA REPÚBLICA, incluyéndose el último inciso del artículo 7 aprobado en la CÁMARA DE REPRESENTANTES, así:</p> <p>*ARTÍCULO 6*. Adiciónese un párrafo al artículo 45 de la Ley 1480 de 2011 el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología.</p> <p>Así mismo, se deberá informar al</p>

<p>legales vigentes.</p> <p>En tal sentido, no se reputarán intereses los rubros que se causen de manera independiente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga le corresponda al usuario, tales como seguros, avales e impuestos, entre otros conceptos, de acuerdo con la ley. Esto, sin perjuicio de los casos en que las normas expresamente los reputen como tal*.</p>	<p>legales vigentes.</p> <p>En tal sentido, no se reputarán intereses los rubros que se causen de manera independiente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga le corresponda al usuario, tales como seguros, avales e impuestos, firma electrónica, y consulta en centrales de riesgo.</p> <p>Los conceptos tecnológicos que causen erogación para el consumidor y que puedan ser suplidos de manera física, deberán ser informados al consumidor, quien podrá elegir la forma de ejecución del mismo*.</p>	<p>consumidor de manera discriminada cuales son los cargos que se encuentren directamente asociados al crédito. Además, se deberá dar claridad que estos hacen parte de los intereses causados, sin que se pueda exceder los límites máximos legales vigentes.</p> <p>En tal sentido, no se reputarán intereses los rubros que se causen de manera independiente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga le corresponda al usuario, tales como seguros, avales e impuestos, entre otros conceptos, de acuerdo con la ley. Esto—sin perjuicio de los casos en que las normas expresamente los reputen como tal.</p> <p>Los conceptos tecnológicos que causen erogación para el consumidor y que puedan ser suplidos de manera física, deberán ser informados al consumidor, quien podrá elegir la forma de ejecución del mismo*.</p> <p>(El texto subrayado corresponde a la modificación propuesta por esta Entidad).</p>
--	--	---

Aunado a lo anterior, es necesario señalar que, debido a la poca regulación existente en el sector de los créditos que se celebran mediante aplicaciones, los riesgos para la violación de derechos de los consumidores forman parte del día a día, no solamente en lo que respecta a la competencia en materia de protección al consumidor, sino también en otros asuntos competencia de esta Superintendencia. Así, por ejemplo, en Sentencia T-584 de 2023, la CORTE CONSTITUCIONAL conoció sobre la mala utilización de los datos personales del accionante por una de estas empresas.

Lo anterior, con el propósito de informar que, uno de los sectores con mayor número de denuncias ante esta Superintendencia es el sector Fintech, que ha recibido un total de 1637 en el período comprendido entre enero de 2022 y abril de 2024, con hasta ahora 8 sanciones impuestas, por un valor de \$4.009.760.771.

Ante la situación expuesta, desde esta Superintendencia se propone una redacción que ayude

a mitigar una de las tantas problemáticas que suelen tener los consumidores con el sector Fintech; pues con ello, el Honorable **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, en mérito de una decisión democrática, coherente con nuestro ordenamiento jurídico y adoptando medidas en beneficio real de los consumidores, dará claridad frente a los conceptos que forman parte de los intereses y los que no, así como evitará cobros injustificados. Del mismo modo, permitirá fortalecer las competencias de esta Superintendencia al respecto, logrando así una mayor protección de los usuarios dentro del sector en comento.

Finalmente, es necesario recordar que, siendo este un sector en crecimiento y con poca regulación, la protección de los consumidores resulta vital para generar confianza en el mercado y reducir la desigualdad existente en las relaciones de consumo, motivo por el cual una legislación fuerte y garantista de los derechos de los usuarios debe ser el propósito sobre el cual se orienten iniciativas como esta.

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,



CIELO ELAINNE RUSINQUE URREGO
 Firmado digitalmente por CIELO ELAINNE RUSINQUE URREGO
 Fecha: 2024.05.24 17:24:05 -05'00'

CIELO RUSINQUE URREGO
 SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

CONTENIDO

Gaceta número 676 - Martes, 28 de mayo de 2024
 SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley orgánica número 281 de 2024 Senado – 379 de 2024 Cámara, por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la Superintendencia de Industria y Comercio a los textos para conciliación del Proyecto de Ley números 184 de 2022 (Senado) y 326 de 2022 (Cámara), por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se crean medidas de protección en favor del consumidor de comercio electrónico (en adelante el “proyecto”). 5