



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 912

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 080 DE 2017 CÁMARA

Por medio de la cual se establecen medidas de protección al derecho a la honra, buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día nueve (9) de agosto del presente año, los Representantes Santiago Valencia González, Wilson Córdoba Mena, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Esperanza María Pinzón de Jiménez y Óscar Darío Pérez Pineda, radicaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Estatutaria número 080 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al derecho a la honra, buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen.*

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 676 de 2017 de 2017 del Congreso de la República.

Por instrucciones de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designado ponente.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA

Este proyecto tiene como objeto la protección de los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen, los cuales siendo derechos fundamentales han sufrido vulneraciones, tras el ejercicio de otros derechos de primera generación como la libertad de expresión, de información y de prensa.

3. ESTUDIO GENERAL SOBRE EL ACTO LEGISLATIVO

Este proyecto se radicó como ley estatutaria, la cual tiene un rango superior en razón que a través de esta se debaten temas de la estructura principal de la Constitución Política, como lo es la protección de los derechos fundamentales. La ley estatutaria está constituida por un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; los estados de excepción, y la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República¹.

En palabras de la Corte Constitucional en Sentencia C-748 de 2011, estas materias comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1° y 2° de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado. De modo que imprimirle rigurosidad a la aprobación de la regulación de dichas materias y, además, mayor jerarquía a las leyes que las consagren, son medios idóneos para lograr la efectividad de los derechos constitucionales, la salvaguarda de un orden justo, así como la existencia de un sistema democrático y participativo².

¹ Corte Constitucional Sentencia C-748 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

² Ídem.

El artículo 15 constitucional reza: “*Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*”

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”.

Este artículo hace alusión a la especial protección frente a todo tipo de injerencia o intromisión ilegítima, que afecte el derecho a la honra, buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen, y aunque en Sentencia C-063 de 1994, la Corte ya había fijado la diferencia entre honra y honor, en el entendido que: “El honor se refiere a la conciencia del propio valor, independiente de la opinión ajena; en cambio la honra o reputación es externa, llega desde afuera, como ponderación o criterio que los demás tienen de uno, con independencia de que realmente se tenga o no honor; uno es el concepto interno –el sentimiento interno del honor–, y otro el concepto objetivo externo que se tiene de nosotros –honra–”.

La honra es un derecho fundamental de tenemos todas las personas, el cual se deriva de su propia dignidad y que por lo tanto demanda la protección del Estado a partir de esa consideración de la dignidad de la persona humana. Al referirse al núcleo del derecho a la honra³, la Corte, en Sentencia T-322 de 1996, señaló que del mismo hace parte tanto, la estimación que cada individuo hace de sí mismo, como, desde una perspectiva externa, el reconocimiento que los demás hacen de la dignidad de cada persona, y expresó que para que pueda tenerse como afectado el derecho a la honra, esos dos factores debe apreciarse de manera conjunta.

4. NORMATIVIDAD

En la normatividad internacional encontramos que estos derechos son protegidos por instrumentos de Derecho Internacional:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 12: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia su domicilio y su corres-

pondencia, ni de ataques a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias y ataques⁴.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció en su artículo 14 numeral 1, que: “toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.” Y agrega, en el numeral 2 que “en ningún caso la rectificación o respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en se hubiera incurrido”.
- El artículo 17 del mismo pacto anterior consagra que: 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias e ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, artículo 11: 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

En nuestro ordenamiento interno encontramos:

- Código Penal, Título V “DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL”, dos tipos especiales para tratar de conjurar la vulneración que sobre estos derechos se pueda cometer, la injuria y la calumnia.

No obstante, en muchas ocasiones de la conducta desplegada por el agente que produce una vulneración al derecho a la honra, buen nombre, o intimidad, se genera un grado de responsabilidad civil derivada del delito cometido, por lo cual, esta ley pretende fijar los criterios para determinar este grado de responsabilidad.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley, tiene como base y fundamento la Ley Orgánica 1 de 1982⁵ de 5 de mayo sobre la “Protección

⁴ Ídem.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-11196>

³ Sentencia C489 de 2002. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen”, proferida por el Reino de España, y donde se ha obtenido excelentes resultados con su implementación, ya que otorgaron a estos el rango de derechos pertenecientes a la personalidad, calificación de la que obviamente se desprende el carácter de irrenunciable al que se refiere la protección civil que la ley establece.

En conclusión, a pesar de que los derechos protegidos por este proyecto de ley son derechos fundamentales, no pueden considerarse absolutamente ilimitados. En primer lugar, por los imperativos del interés público y orden público caso en el cual se afectará el ámbito de la intimidad, y no podrán ser reputadas ilegítimas.

De otro lado, tampoco tendrán este carácter las consentidas por el propio interesado, posibilidad esta que no se opone a la irrenunciabilidad abstracta de dichos derechos pues ese consentimiento no implica la absoluta abdicación de los mismos sino tan sólo el parcial desprendimiento de alguna de las facultades que los integran⁶.

Ahora bien, el consentimiento debe ser expreso, y dada la índole particular de estos derechos permite que pueda ser revocado en cualquier momento, aunque con indemnización de los perjuicios que de la revocación se siguieren al destinatario del mismo.

Igualmente, se contempla el supuesto de fallecimiento del titular del derecho lesionado, las consecuencias del mismo en orden a la protección de estos derechos se determinan según el momento en que la lesión se produjo. En el caso de que la lesión tenga lugar antes del fallecimiento sin que el titular del derecho lesionado ejerciera las acciones reconocidas en la presente ley, sólo subsistirán estas si no hubieran podido ser ejercitadas por aquél o por su representante legal, pues si se pudo ejercitarlas y no se hizo existe una fundada presunción de que los actos que objetivamente pudieran constituir lesiones no merecieron esa consideración a los ojos del perjudicado o su representante legal. En cambio, la acción ya entablada sí será transmisible porque en este caso existe una expectativa de derecho a la indemnización.

Por último, el proyecto de ley establece, el cauce legal para la defensa frente a las Injerencias o intromisiones ilegítimas. En lo que respecta a la indemnización de perjuicios, se presume que éstos existen en todo caso de injerencias o intromisiones acreditadas, y comprenderán no solo la de los perjuicios materiales, sino también la de los morales, de especial relevancia en este tipo de actos ilícitos.

Por lo anterior propongo dar primer debate al proyecto de ley estatutaria y de esta forma, me

permito poner a consideración de la Honorable Comisión Primera la siguiente:

5. PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, me permito proponer dar primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 080 de 2017, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al derecho a la honra, buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen.*

Cordialmente,



ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara por el Huila

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 080 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas de protección al derecho a la honra, buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la honra, buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen, consagrado en el artículo 15 de la Constitución y establecer sus mecanismos de protección.

Parágrafo 1°. Este derecho además de la protección de tipo penal, será protegido civilmente frente a todo tipo de intromisiones ilegítimas, de acuerdo con lo establecido en la presente ley estatutaria.

Parágrafo 2°. El derecho a la honra, buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen es irrenunciable, inalienable e imprescriptible. La renuncia a la protección prevista en esta ley será nula, sin perjuicio de los supuestos de autorización o consentimiento a que se refiere el artículo segundo de esta ley.

Artículo 2°. La protección civil de la honra, buen nombre, intimidad personal, familiar y a la imagen, quedará delimitada por las leyes y por los usos sociales atendiendo al ámbito que, por sus propios actos, mantenga cada persona reservado para sí misma o su familia.

No se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviere expresamente autorizada por ley, por orden judicial, o cuando el titular del derecho hubiere

⁶ <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-11196-consolidado.pdf>

otorgado al efecto su consentimiento expreso libre de vicios.

El consentimiento a que se refiere el párrafo anterior, será revocable en cualquier momento, pero habrán de indemnizarse en su caso, los daños y perjuicios causados, incluyendo en ellos las expectativas legítimas.

Artículo 3°. El consentimiento de los menores e incapaces deberá otorgarse mediante escrito por su representante legal o quien haga sus veces, quien estará obligado a poner en conocimiento previo de la Defensoría del Pueblo.

Artículo 4°. El ejercicio de las acciones de protección civil de la honra, buen nombre, intimidad personal, familiar y a la imagen de una persona fallecida, corresponde a quien esta haya designado a tal efecto en su testamento. La designación puede recaer en una persona jurídica.

No existiendo designación o habiendo fallecido la persona designada, estarán legitimados para solicitar la protección el cónyuge, o familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad que viviesen al tiempo de su fallecimiento.

A falta de todos ellos, el ejercicio de las acciones de protección corresponderá al Ministerio Público, que podrá actuar de oficio a instancia de persona interesada, siempre que no hubieren transcurrido más de ochenta años desde el fallecimiento del afectado.

Artículo 5°. Se consideran intromisiones ilegítimas a la honra, buen nombre, intimidad personal, familiar y a la imagen:

1. El emplazamiento en cualquier lugar de aparatos de escucha, de filmación, de dispositivos ópticos o de cualquier otro medio apto para grabar o reproducir la vida íntima de las personas.
2. La utilización de aparatos de escucha, dispositivos ópticos, o de cualquier otro medio para el conocimiento de la vida íntima de las personas o de manifestaciones o cartas privadas no destinadas a quien haga uso de tales medios, así como su grabación, registro o reproducción.
3. La publicación y difusión de imputaciones deshonrosas, o la comisión falsa de hechos punibles que tengan como objetivo afectar la honra, dignidad, prestigio, reputación o buen nombre de otra, a través de redes sociales, aplicaciones móviles, plataformas online o páginas web.
4. La divulgación de hechos relativos a la vida privada de una persona o familia que afecten su reputación y buen nombre, así como la revelación o publicación del contenido de cartas, memorias u otros escritos personales de carácter íntimo.

5. La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela.
6. La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme, o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos, salvo los casos previstos en el artículo sexto.
7. La utilización del nombre, de la voz o de la imagen de una persona para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga.
8. La imputación de hechos o la manifestación de juicios de valor a través de acciones o expresiones que de cualquier modo lesionen la dignidad de otra persona, menoscabando su imagen o atentando contra su propia estimación.
9. La utilización del delito por el condenado en sentencia penal firme para conseguir notoriedad pública u obtener provecho económico, o la divulgación de datos falsos sobre los hechos delictivos, cuando ello suponga el menoscabo de la dignidad de las víctimas.

Artículo 6°. No se consideran intromisiones ilegítimas, las actuaciones autorizadas o acordadas por la autoridad competente de acuerdo con la ley, ni cuando predomine un interés histórico, científico o cultural relevante.

El derecho a la propia imagen no impide:

- a) La captación, reproducción o publicación por cualquier medio cuando se trate de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad o proyección pública y la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público;
- b) La utilización de la caricatura de dichas personas, de acuerdo con el uso social;
- c) La información gráfica sobre un suceso o acaecimiento público cuando la imagen de una persona determinada aparezca como meramente accesoria.

Las excepciones contempladas en los párrafos a) y b) no serán de aplicación respecto de las autoridades o personas que desempeñen funciones que por su naturaleza necesiten el anonimato de la persona que las ejerza.

Artículo 7°. La protección judicial frente a las intromisiones ilegítimas en los derechos a que se refiere la presente ley podrá solicitarse por las vías procesales ordinarias o por el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Constitución.

La protección judicial comprenderá la adopción de todas las medidas necesarias para poner fin

a la intromisión ilegítima de que se trate y, en particular, las necesarias para:

- a) El restablecimiento del perjudicado en el pleno disfrute de sus derechos, con la declaración de la intromisión sufrida, el cese inmediato de la misma y el restablecimiento del estado anterior. En caso de intromisión en el derecho a la honra, el restablecimiento del derecho violado incluirá, sin perjuicio del derecho de réplica por el procedimiento legalmente previsto, la publicación total o parcial de la sentencia condenatoria a costa del condenado con al menos la misma difusión pública que tuvo la intromisión sufrida;
- b) Prevenir intromisiones inminentes o ulteriores;
- c) La indemnización de los daños y perjuicios causados;
- d) La apropiación por el perjudicado del lucro obtenido con la intromisión ilegítima en sus derechos. Estas medidas se entenderán sin perjuicio de la medida cautelar necesaria para asegurar su efectividad.

Parágrafo 1°. La existencia de perjuicio se presumirá siempre que se acredite la intromisión ilegítima. La indemnización se extenderá al daño moral, que se valorará atendiendo a las circunstancias del caso y a la gravedad de la lesión efectivamente producida, para lo que se tendrá en cuenta, en su caso, la difusión o audiencia del medio a través del que se haya producido.

Parágrafo 2°. El importe de la indemnización por el daño moral, en el caso de que la persona afectada ha fallecido, corresponderá al cónyuge o familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, en la proporción en que la sentencia estime que han sido afectados.

Artículo 8°. Las acciones de protección frente a las intromisiones ilegítimas caducarán transcurridos cuatro años desde que el legitimado pudo ejercitarlas.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara por el Huila

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
017 DE 2017 CÁMARA**

por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo No Paga” vinculada a la comisión de delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida anticorrupción y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que como ponente único me hiciera la Mesa Directiva, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 017 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo No Paga” vinculada a la comisión de delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida anticorrupción y se dictan otras disposiciones.*

I. ANTECEDENTES

1. El día cuatro (4) de abril de dos mil diecisiete (2017) el Representante a la Cámara Heriberto Sanabria Astudillo, radicó ante el Despacho del Secretario General de la Corporación el presente proyecto de ley denominado “Ser Pillo No Paga”, al cual se le asignó el número 249 de 2017 Cámara y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 222 de 2017.
2. El día 17 de mayo de 2017 el autor de este proyecto de ley le solicita por escrito al señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes se inicie el trámite pertinente de estudio legislativo teniendo en cuenta que a esta fecha no se ha designado ponente o ponentes. De igual manera el honorable Representante Heriberto Sanabria manifiesta en el escrito que tiene conocimiento de que la Secretaria General de la Comisión le ha solicitado al Consejo Superior de Política Criminal que conceptúe sobre este proyecto por instrucción del señor Presidente.
3. En respuesta de fecha 23 de mayo de 2017 el señor Presidente de la Comisión Primera de Cámara manifiesta allí la improcedencia en la solicitud realizada por el autor para el inicio del trámite respectivo de estudio del proyecto de ley en esta célula legislativa, debido a la obligatoriedad de contar previamente con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, así no sea vinculante, para lo cual cita en el texto el Decreto número 2055 de 2014 y la parte resolutive de la Sentencia T-762 de 2015.

4. La legislatura correspondiente al periodo 2016-2017 finaliza sin que el Consejo Superior de Política Criminal emita un concepto sobre el proyecto de ley y sin que el Presidente de la Comisión Primera designe ponente o ponentes, por lo cual este proyecto de ley queda archivado en virtud de las disposiciones de la Ley 5ª de 1992.
5. El día veinticuatro (24) de julio de dos mil diecisiete (2017) el Representante a la Cámara Heriberto Sanabria Astudillo radica para la legislatura 2017-2018 el proyecto de ley denominado “Ser Pillo No Paga”, al que se le asigna el número 017 de 2017 Cámara y el cual es publicado en la *Gaceta del Congreso* número 595 de 2017.
6. El día miércoles 6 de septiembre de 2017 llega al Despacho del honorable Representante Heriberto Sanabria autor del proyecto el concepto por parte del Consejo Superior de Política Criminal el cual se ha tenido en cuenta en la presente ponencia.
7. La Asociación Gremial Financiera Colombiana Asobancaria hace llegar vía email sus observaciones sobre el proyecto de ley “Ser Pillo No Paga”. Dichas observaciones se han tenido en cuenta para la presente ponencia.
8. El día 27 de septiembre de 2017 el autor de este proyecto envía al Despacho del Superintendente Financiero Colombiano un oficio en donde le solicita emitir concepto sobre el proyecto de ley “Ser Pillo No Paga”.

II. CONTEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Con este proyecto de ley se pretende implementar medidas integrales agresivas en materia de lucha contra la corrupción en Colombia; la muerte financiera y permitir al Estado poder declarar la caducidad unilateral a un contrato cuando su causal esté generada por prácticas que atenten contra la administración pública y el patrimonio público.

Como primera medida se propone crear una lista en la que se van a incluir las personas naturales condenadas penalmente por la comisión de delitos contra la administración pública y el patrimonio del público, de igual manera integrarán esta lista las personas jurídicas que sirvan o sean utilizadas para cometer los delitos ya enunciados.

Los incluidos en dicha lista, la cual es denominada en el presente proyecto de ley como “Ser Pillo No Paga”, tendrán un bloqueo de todos los productos financieros pasivos que tengan a su nombre en las entidades que son sujetas de vigilancia y control por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia. Como consecuencia estas personas no podrán realizar

ningún tipo de transacción en el sector durante el tiempo que dure la pena impuesta.

La Superintendencia Financiera de Colombia será la entidad que administre y garantice el buen funcionamiento de la lista “Ser Pillo No Paga”.

Para complementar las medidas de ataque y castigo a los responsables de prácticas de corrupción pública y privada que afecten los recursos públicos, se ha incluido en este proyecto la modificación del artículo 18 de la Ley 80 de 1993 de la caducidad y sus efectos, en el cual se especifica que si un contratista incurre en alguna práctica que atente contra la administración pública y patrimonio del público no solamente durante la ejecución del contrato sino también, que dichas prácticas le hayan servido para adjudicarse de manera exitosa una licitación, podrá el Estado decretar la caducidad unilateral del contrato sin perjuicio de demandas en su contra ni el pago de indemnizaciones.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley nace por la necesidad de atacar y castigar contundentemente y de manera ejemplar a los actores que llevan a cabo prácticas de corrupción pública y privada en Colombia, un desafortunado flagelo que cada día aumenta a pesar del esfuerzo de los entes de control para combatirla soportados por la ley, pero dichos esfuerzos parecen insuficientes porque cada vez estos escándalos se presentan en mayores dimensiones y lo más grave, los ciudadanos en su mayoría manifiestan ya estar acostumbrados a escuchar denuncias sobre supuestos malos e inadecuados manejos de los recursos públicos, en pocas palabras, “Eso se nos convirtió en algo normal y cotidiano”.

Colombia pierde 50 billones al año por corrupción, casi 1 billón por semana o 4% del PIB, las causas son generales y las alternativas de solución van desde ajustar la educación como medida de prevención y buscar así establecer una sensibilidad social donde se actúe acorde a principios y valores que respeten todo lo que tiene que ver con lo público como algo sagrado, también una rígida legislación en donde se busca castigar a los responsables de delitos contra la administración pública y patrimonio del público, pero que a la final ese esfuerzo arroja un saldo no muy alentador. Los casos más sonados de corrupción en Colombia concluyen en su mayoría en prescripciones, en penas cortas, en detenciones domiciliarias en lujosos lugares y los responsables radicados fuera del país y disfrutando de su patrimonio¹.

Transparencia por Colombia, señala que las condenas por corrupción en Colombia no llegan al 5% de las denuncias, la mayoría de las sanciones son disciplinarias y pocas terminan en condenas

¹ Investigación realizada por el equipo de *El Tiempo*, el 26 de febrero de 2017.

penales, el peculado y el cohecho son los delitos más denunciados, la lenta administración de justicia hace que las investigaciones prescriban por términos, además los acusados se valen de los subrogados penales y demás beneficios para esquivar el castigo merecido. A lo anterior hay que agregar que se desconocen cifras en lo referente a recursos recuperados o confiscados en Colombia relacionados con casos de corrupción, pasividad en la persecución de los activos corrientes y fijos de responsables de casos de corrupción, razón más que suficiente para que estos camuflen lo obtenido producto de su práctica y a futuro disfruten de esas fortunas².

En la actualidad existe la denominada Lista Clinton, las personas y las empresas se incluyen ahí cuando las autoridades estadounidenses las señalan de financiar el terrorismo o el lavado de activos, y para este caso se efectúa el bloqueo de las cuentas bancarias una vez aparezca la persona o empresa en el registro de la Oficina de Control de Activos Extranjeros de Estados Unidos (OFAC).

Se hace necesario en Colombia un mecanismo con un propósito similar en el sentido de bloquear y anular financieramente a los actores que practican estas actividades delictivas en las que se afecta el patrimonio público, la corrupción nos causa total desconfianza en las instituciones públicas, en los funcionarios públicos, pero además muchos billones de pesos que nunca se rastrean ni se recuperan afectando enormemente la retribución en inversión que tiene que hacer el Estado con los recursos que todos como ciudadanos entregamos o nos deducen para pagar impuestos.

El sector privado no se salva de este flagelo. En una encuesta a empresarios colombianos realizada por Ernest & Young sobre el fraude 2016, el 80% de ellos admitieron que en sus negocios existe corrupción, y el 30% estaría dispuesto a falsificar estados financieros y pagar sobornos por un contrato³.

Sesenta (60) billones de pesos al año cuesta la corrupción del sector privado en evasión, cartelización, fraudes contables, robo del IVA, desvío de contribuciones de seguridad social⁴.

Lo preocupante de este asunto es que un alto porcentaje la conducta de privados siempre va a afectar de alguna manera al sector público por algún tipo de vínculo o relación de la empresa privada con el Estado. Las consecuencias se reflejan entre otras, en el freno al desarrollo de la economía y el aumento de la desigualdad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es responsabilidad de todos atacar de manera directa, integral y sin contemplaciones ese cáncer de la corrupción que

afecta al país y que viene aumentando día a día, con el fin de generar una transformación de raíz en la cultura ciudadana basada en los principios, valores y en la convicción de que “lo Público es Sagrado”.

Por otro lado las medidas a adoptar además de preventivas deben ser represivas y ejemplares a tal punto de que la sociedad tiene que entender que apropiarse de los recursos públicos y cometer delitos contra la administración pública le genera castigos no solo penales y administrativos sino también financieros, y de ahí la importancia también decretar la muerte financiera para que la sociedad piense dos veces o considere tomar un camino diferente al momento en que tenga una oportunidad o le planteen apropiarse de los recursos públicos de manera directa o indirecta.

Finalmente, se hace necesario en Colombia blindar al Estado para que no incurra en el pago de indemnizaciones por concepto de demandas a causa de personas o empresas que celebren contratos públicos donde medien actos de corrupción. En tal sentido, es necesario fortalecer el Estatuto de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993) con el fin de blindar la contratación pública y mitigar los actos de corrupción inmersos en las distintas etapas del proceso de contratación.

En efecto, son innumerables los casos de corrupción respecto de la contratación pública en distintos sectores tales como infraestructura, transporte, energía y social que le han costado miles de millones al Estado y a los contribuyentes. Es por esta razón que, si bien existen mecanismos sancionatorios de connotación disciplinaria, fiscal y penal. Ciertamente que la corrupción se debe combatir desde todos los frentes posibles, es esa medida, se hace necesario extender las sanciones al ámbito financiero, sector que juega un papel importante en los delitos contra el patrimonio público donde medie el cáncer de la corrupción.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se hace necesario modificar la Ley 80 de 1993, en cuanto a la caducidad del contrato estatal, en la medida en que los actos de corrupción deben ser una causal de caducidad indiscutible por parte del Estado siempre que medie orden judicial en la que se logre demostrar dichos actos corruptivos.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Este proyecto de ley presenta las siguientes modificaciones surtidas desde el texto radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y la presente ponencia para primer debate.

– Se modifica el título del proyecto de ley en el sentido que establece que la medida propuesta es un castigo sobre los responsables por hechos de corrupción ya comprobados y judicializados. Por lo cual el título del proyecto quedará así:

“Por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo No Paga” vinculada a la comisión de

² Investigación realizada por el equipo de *El Tiempo*, el 26 de febrero de 2017.

³ Investigación realizada por el equipo de *El Tiempo*, el 26 de febrero de 2017.

⁴

delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida de castigo para los responsables por hechos de corrupción y se dictan otras disposiciones”.

- Se amplía la redacción del artículo 2° especificando el tipo de mecanismo que se propone crear.
- Se modifica y se agrega el párrafo 1° al artículo 4°. Se amplían las facultades y la autonomía de la Superintendencia Financiera de Colombia para la adecuada administración y funcionamiento de la lista “Ser Pillo No Paga”, además de estipular el manejo por parte de la Superfinanciera en lo concerniente a la protección de la información de los datos personales.
- Se elimina el párrafo 2° del artículo 6° que anunciaba incluir a los sujetos de sanción de los artículos 31 y 35 de la Ley 1778 de 2016 en la lista “Ser Pillo No Paga”. Lo anterior debido a que los delitos consagrados en dicha ley son catalogados como delitos contra la administración pública.
- Se especifican en el artículo 7° que el tipo de producto financiero sujeto de bloqueo es el Pasivo, es decir, los productos de colocación (créditos, leasing, etc.) no serán sujeto de bloqueo.
- Se elimina el artículo 8° cuando proponía modificar el artículo 16 de la Ley 1474 de 2011 Corrupción privada. Ya existen penas y sanciones consagradas en la ley actual.
- El artículo 9° en el texto radicado en Secretaría General pasa a ser el artículo 8° en la presente ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, cuyo título es “Modifíquese el artículo 18 de la Ley 80 de 1993”.
- El artículo 10 “Vigencia”, en el texto radicado en Secretaría General pasa a ser el artículo 9° en la presente ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

V. CONCLUSIÓN

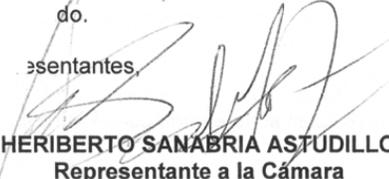
De acuerdo con lo anteriormente expuesto y con el pliego de modificaciones consignado en la presente, como ponente encuentro razones adecuadas y pertinentes para que se dé el primer debate a esta iniciativa legislativa. Por lo cual presento la siguiente:

VI. PROPOSICIÓN

Con las anteriores consideraciones y observaciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia favorable al Proyecto de ley número 017 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo No Paga” vinculada a la comisión de delitos contra la administración*

pública y el patrimonio público como medida de castigo para los responsables por hechos de corrupción y se dictan otras disposiciones, y en consecuencia solicito muy amablemente a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate conforme al texto con el pliego de modificaciones presentado.

De los honorables Representantes,

tant
do.
 esentantes.

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO
 Representante a la Cámara

TEXTO DEFINITIVO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo No Paga” vinculada a la comisión de delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida de castigo para los responsables por hechos de corrupción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación de la lista “Ser Pillo No Paga” vinculada a la comisión de delitos contra la Administración Pública y el Patrimonio Público.

Artículo 2°. *Naturaleza.* La lista “Ser Pillo No Paga” será el mecanismo de castigo financiero severo y ejemplar para las personas naturales y jurídicas que cometan delitos contra la Administración Pública y el Patrimonio Público.

Artículo 3°. *Principios.* La presente ley estará regida por los principios del Debido Proceso definido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, Legalidad, artículo 6° Ley 599 de 2000, Transparencia y Publicidad consagradas en la Ley 80 de 1993 y los principios generales del derecho.

Artículo 4°. *Competencia.* Facúltese a la Superintendencia Financiera de Colombia para crear la lista “Ser Pillo No Paga”, además de administrar, actualizar y regular la información contenida en la lista “Ser Pillo No Paga”.

Parágrafo 1°. La Superintendencia Financiera de Colombia garantizará el buen funcionamiento de la lista “Ser Pillo No Paga”, para lo cual podrá articular con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) o la entidad (es) u organismo (s) que considere, para ajustar un Sistema de

Administración de información ya existente o implementar uno nuevo.

La creación e implementación de un nuevo sistema de administración de información o el acondicionamiento o ajuste a uno ya existente para el funcionamiento de la lista “Ser Pillo No Paga” por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, cumplirá lo consagrado en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

CAPÍTULO II

Del funcionamiento y procedimiento de la lista “Ser Pillo No Paga”

Artículo 5°. Confirmado el fallo condenatorio mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, por los delitos consagrados en la Ley Penal, Ley 1474 de 2011, Ley 1778 de 2016 y sus normas modificatorias y concordantes así como lo dispuesto en la convenciones o tratados suscritos y ratificados por Colombia en materia de lucha contra la corrupción que atenten contra la Administración Pública y el Patrimonio Público, impuesto a las personas naturales, representantes legales de personas jurídicas definidas en el artículo 633 del Código Civil y en aquellas personas que recaiga responsabilidad administrativa como miembros de junta directiva, socios, contratistas y empleados, deberá el juez natural de oficio remitir copia de los fallos a la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 6°. La Superintendencia Financiera de Colombia notificará a todas las entidades sujetas de su control y vigilancia, la inclusión en la lista “Ser Pillo No Paga” de las personas naturales, representantes legales de las personas jurídicas, además de los mencionados en el artículo anterior por los delitos contra la Administración Pública y Patrimonio Público.

Parágrafo 1°. Las personas jurídicas que hayan sido utilizadas como medio o instrumento por parte de los representantes legales o personas en las que recaiga responsabilidad administrativa tales como; miembros de junta directiva, socios, contratistas y empleados para cometer delitos contra la Administración Pública y el Patrimonio Público serán incluidas en la lista “Ser Pillo No Paga”.

Artículo 7°. Las personas naturales y jurídicas incluidas en la lista “Ser Pillo No Paga” tendrán un bloqueo en todos los productos financieros pasivos que tengan a su nombre en las entidades que son sujeto de vigilancia y control por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, por lo cual no podrán realizar ningún tipo de transacción en el sector durante el tiempo que dure la pena impuesta. Además de las sanciones estipuladas en el Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades.

La permanencia de las personas naturales en la lista “Ser Pillo No Paga” será igual al tiempo de la pena o condena contenida en el fallo.

Para el caso de las personas jurídicas, la permanencia en la lista “Ser Pillo No Paga” será igual al tiempo de la pena impuesta al representante legal o personas en las que recaiga responsabilidad administrativa tales como; miembros de junta directiva, socios, contratistas y empleados.

En caso de que existan varias condenas en diferentes personas de las enunciadas en el inciso anterior, el tiempo de permanencia en la lista será equivalente a la pena más alta impuesta sobre ellos.

CAPÍTULO III

Modificaciones a la Ley 80 de 1993

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

De la caducidad y sus efectos. La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

Parágrafo 1°. Adicional a lo dispuesto en el presente artículo, será causal de caducidad cuando se logre establecer mediante sentencia judicial que el contratista incurrió en actos de corrupción de los contemplados en la Ley 412 de 1997, Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia.

También se podrá decretar la caducidad cuando mediante sentencia judicial se logre establecer que el contratista responsable de cumplir con el objeto contractual, logró la adjudicación y suscripción del contrato mediante la comisión de delitos contra la administración pública, el patrimonio económico del Estado y actos de corrupción, contemplados en la Ley 599 de 2000, 1474 de 2011 y Ley 412 de 1997 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

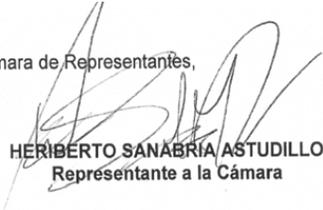
CAPÍTULO V

Vigencia

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De la Honorable Cámara de Representantes,

De la Honorable Cámara de Representantes,


HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO
Representante a la Cámara

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se fomenta el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en establecimientos comerciales o en la modalidad de servicio a domicilio y se dictan otras disposiciones.

COMPETENCIA

La Comisión Quinta Constitucional Permanente es competente para conocer el siguiente proyecto de ley de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 el cual estipula “Régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; Corporaciones Autónomas Regionales”.

CONTENIDO

El proyecto de ley cuenta con diez (9) artículos incluyendo su vigencia, en los que se desarrollan de la siguiente manera:

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2017
CÁMARA

por medio del cual se fomenta el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en establecimientos comerciales o en la modalidad de servicio a domicilio y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. El objeto del proyecto de ley es fomentar el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en los establecimientos comerciales que ofrezcan servicios de alimentos empacados para consumo o en la modalidad de servicio a domicilio.

Artículo 2°. Los establecimientos comerciales y los comerciantes en general que ofrezcan servicios de alimentos empacados para consumo en restaurantes o en la modalidad de servicio a domicilio deberán utilizar productos desechables fabricados con materiales biodegradables.

Artículo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará e implementará una campaña con productores, distribuidores y consumidores, con el fin de fomentar la utilización de productos desechables biodegradables.

Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Salud y Protección Social, implementarán programas de prevención enfocados en la transformación de hábitos de consumo y la utilización de productos desechables fabricados con materiales biodegradables y el manejo del ciclo del producto.

Artículo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, adelantará un estudio para determinar los elementos de tipo desechable que reúnan las condiciones de biodegradable y elaborará un manual que describa los materiales que componen los productos biodegradables.

Artículo 6°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las agremiaciones de productores y comercializadores, creará un registro de empresas que ofrezcan productos biodegradables y lo publicará en su página web, permitiendo así cumplir con lo dispuesto en el artículo 13 de Decreto número 2811 de 1974 y otras normas existentes sobre la materia, o lo que el Gobierno nacional reglamente conforme al artículo 2° de esta ley.

Artículo 7°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, o quien haga sus veces, reglamentará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia, las disposiciones contempladas en las mismas.

Parágrafo. En la reglamentación se deberá establecer un periodo de transición que permita que los pequeños y medianos productores de plástico y polietileno, puedan adecuarse a las disposiciones contenidas en esta ley, y las sanciones respectivas por incumplimiento.

Artículo 8°. *Aplicación.* Se concede un plazo de seis (6) meses para aplicar el contenido de la presente ley. El plazo anterior se empezará a contar a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la reglamentación estipulada en el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El objeto del proyecto de ley es fomentar el uso de recipientes desechables biodegradables para

consumo en los establecimientos comerciales que ofrezcan servicios de alimentos empacados para ser consumidos en la modalidad de servicio a domicilio.

2. JUSTIFICACIÓN

Los problemas ambientales plantean una amenaza fundamental para el desarrollo económico y social de todo el planeta, debido a las alteraciones que estos generan en el equilibrio de los ecosistemas, cuyas manifestaciones ocurren a escala local o global, sin distinción de fronteras nacionales o continentales, como ocurre actualmente los efectos del cambio climático, a causa de la emisión descontrolada de los gases de efecto invernadero (García, Cabeza, Rahbek, & Araújo, 2014).

La protección del ambiente constituye un aspecto clave para el desarrollo del ser humano y de la sociedad, razón de ello que en los últimos 30 años en Colombia y el mundo, se ha propugnado por un desarrollo sostenible, mediante el cual se puedan satisfacer las necesidades presentes, sin poner en peligro las de las generaciones futuras (Huang & Ulanowicz, 2014). Este nuevo modelo de desarrollo, necesariamente requiere la articulación de los diferentes campos de las ciencias naturales y sociales, que faciliten su participación en las decisiones políticas, que algunas veces resultan controvertidas y difíciles de resolver¹. Sin embargo, los actuales requerimientos de las políticas de desarrollo siempre deben tener presente la importancia de conservar los ecosistemas y la diversidad biológica, para asegurar la capacidad económica de producir bienes y servicios para las actuales y futuras generaciones².

Por lo tanto, se hace indispensable el desarrollo e implementación de políticas y programas, entre otros, orientados a prevenir, mitigar y reducir el daño ambiental, sin desincentivar el desarrollo económico ni social. Teniendo en cuenta estas consideraciones, resulta imperioso que en Colombia se inicie una cultura de transformación productiva en la cual los productores y consumidores tomen conciencia del impacto ambiental que produce el uso, explotación y transformación de materiales químicos y naturales.

El planteamiento de soluciones ambientales suele ser complejo debido a la heterogeneidad de fuentes y procesos alteradores de la calidad y salud ambiental (Martinho, Balaia, & Pires, 2017), por ello este proyecto de ley se concentra en una de ellas (el Plástico); y procura que en un futuro con iniciativas como estas, se empiecen a tratar otros factores contaminantes del medio ambiente.

Debido a su eficiencia para el embalaje, envase, conservación y distribución de forma segura, higiénica y práctica de alimentos, medicamentos,

bebidas, agua, artículos de limpieza, de tocador y cosmetología, entre otros, los plásticos también son usados como aislantes térmicos y eléctricos, resisten a la corrosión y otros factores químicos y son fáciles de manejar³. Debido a estas ventajas, la producción de plásticos se ha incrementado inusitadamente durante los dos últimos decenios, lo cual también está relacionando las ventajas prácticas y económicas que estos ofrecen; destacándose entre estos aspectos, el carácter liviano de este material, su fácil manipulación, y las oportunidades que ofrece al momento de optimizar los costos de su producción (Orset, Barret, & Lemaire, 2017).

Sin embargo, una vez son utilizados los plásticos se convierten en residuos sólidos que originan problemas ambientales, debido a su condición contaminante del suelo, agua e incluso el aire cuando son incinerados, impactando negativamente los ecosistemas y la salud de las personas y los animales, una muestra de ello es que la Organización Mundial de la Salud y Phuma en el año 2013, emitieron un informe en el cual indican que “la disrupción endocrina (uno de los efectos de los aditivos que poseen los plásticos), es una crisis global. Algunos de los aditivos tóxicos del plástico, como el potente disruptor endocrino (DE) bisfenol A (Spagnuolo, Marini, Sarabia, & Ortiz, 2017), contaminan la sangre de más del 90% de la población, incluidos los niños recién nacidos”. Así mismo advierte que tóxicos de este tipo, circulan en el aire y “estos fragmentos contaminan todos los mares y costas del planeta, y están presentes en prácticamente todos los ecosistemas; aunque en la actualidad se ofrecen productos plásticos libres de este contaminante, se ha podido establecer que algunos de esos productos, contienen el compuesto análogo, bisfenol S, el cual está siendo estudiado con preocupación ya que puede interactuar con biomoléculas importantes para el funcionamiento de las células (Schöpel, Herrmann, Scherkenbeck, & Stoll, 2016).

Los disruptores endocrinos ingresan a los organismos principalmente por vía oral, a partir de la ingesta de líquidos calientes que disuelven esos compuestos presentes en envases plásticos (Nicolucci et al., 2017) (Ćwiek-ludwicka, 2015), o por fragmentos de plásticos, que incluso pueden ingresar al sistema digestivo de organismos microscópicos como el plancton (Rist, Baun, & Hartmann, 2017); a partir del cual ocurre la biomagnificación de la contaminación de estos compuestos a través de la red trófica de los ecosistemas acuáticos (Karami, 2017), afectando de forma indirecta al hombre (Benno Meyer-Rochow, Valérie Gross, Steffany, Zeuss, & Erren, 2015)⁴.

³ <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/27/eco-f.html>

⁴ State of the Science of Endocrine Disrupting Chemicals - 2012 Edited by Åke Bergman, Jerrold J. Heindel, Susan Jobling, Karen A. Kidd and R. Thomas Zoeller. © United Nations Environment Programme and the World Health Organization, 2013 (*) (<http://dle.rae.es/?id=5Y604sU>) Diccionario de la Real Academia Española.

¹ <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4496/duran.htm>

² *Ibíd.*

El informe de las Naciones Unidas, que es el más completo sobre los *disruptores endocrinos* realizado hasta la fecha, destaca algunas relaciones entre la exposición a los DE y diversos problemas de salud, en particular la posibilidad de que contribuyan a la criptorquidia (ausencia de descenso de los testículos) en los jóvenes, al cáncer de mama en la mujer, al cáncer de próstata en el hombre, a problemas de desarrollo del sistema nervioso y al déficit de atención/hiperactividad en los niños o al cáncer de tiroides (Patisaul, 2017)⁵.

Los efectos de la toxicidad directa de los plásticos pueden estar relacionados con el cáncer, defectos de nacimiento, problemas del sistema inmunológico y problemas de desarrollo infantil⁶.

Este proyecto de ley va encaminado a materializar los diferentes instrumentos de protección al medio ambiente y desarrollo sostenible existentes a nivel nacional como internacional en los cuales Colombia participa.

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 79, el derecho a gozar de un ambiente sano, pero al mismo tiempo determina que es responsabilidad del Estado proteger la biodiversidad e integridad del hombre, y en el artículo 80 se establece que el Estado planificará el adecuado manejo y aprovechamiento de recursos naturaleza garantizando su conservación.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

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

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: [...]

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;

Artículo 49. Modificado por el Acto Legislativo número 02 de 2009. Reglamentado por la Ley 1787 de 2016. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

DECRETO NÚMERO 2811 DE 1974

por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Artículo 1º. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

Artículo 7º. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.

Artículo 8º. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

- a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la Nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;

1. La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;

Artículo 13. Con el objeto de fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables, el gobierno establecerá incentivos económicos.

Ley 99 de 1993

Artículo 1º. Principios generales ambientales. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

⁵ Artículo original: <http://www.sensibilidadquimicamultiple.org/2013/02/disruptores-endocrinos-informe-oms-2013.html>. © Servicio de Información sobre Sensibilidad Química Múltiple y Salud Ambiental.

⁶ <https://www.xataka.com/n/9-graficos-para-entender-todo-el-plastico-que-estamos-vertiendo-al-oceano-y-una-solucion-para-limpiarlo>.

1. *El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*
3. *Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*
6. *La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.*
7. *El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.*
10. *La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las Organizaciones No Gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de Organismos No Gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.*
13. *Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental (SINA), cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.*
14. *Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.*

Artículo 107. *Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.*

Por otro lado, el Conpes 3874 establece la política nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, con el propósito de aportar a la transición de un modelo lineal hacia una economía circular haciendo uso de la jerarquía en la gestión de los residuos, se prevenga la generación de residuos y se optimice el uso de los recursos para que los productos permanezcan el mayor tiempo

posible en el ciclo económico y se aproveche al máximo su materia prima y potencial energético.

Mientras que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, indica que en la actualidad en Colombia se presentan modelos de producción y comportamientos de la población, que repercuten negativamente en el ambiente y en la salud humana que representan altos costos para la sociedad. Por ejemplo, se ha estimado que los costos relacionados con la contaminación del aire urbano e intramural y los sistemas inadecuados de agua, saneamiento e higiene alcanzan cerca del 2% del PIB (Banco Mundial, 2014, p. 2). Algunos de estos costos están asociados a la baja capacidad de tratamiento de aguas residuales que actualmente representa tan solo el 33% (Banco Mundial, 2014, p. 12). De la misma manera, hay retos en la adecuada disposición y tratamiento de residuos sólidos, aún existen 228 municipios que tienen botaderos a cielo abierto (SSPD, 2012); hay cerca de 7 ciudades con más de 100.000 habitantes que se encuentran en riesgo ambiental por el término de la vida útil de los rellenos sanitarios y solo el 15% de los residuos producidos aprovecha⁷.

Según la entidad gubernamental Procolombia, actualmente se produce más de un millón de toneladas de plástico al año en el país, cifra que posee una perspectiva de crecimiento positiva dada la expansión de las industrias demandantes: empaques y envases, construcción y agricultura, entre otras.

De los plásticos destinados específicamente al sector de los envases, el 62% se utiliza en el segmento de alimentos, seguido del sector de bebidas con el 22% y cosméticos y artículos de aseo con el 9%. En 2015, las ventas de empaques superaron los 29.000 millones de unidades (23.397 flexibles y 6.422 rígidos) y se estima que para 2019 se superen los 32.000 millones de unidades.

Las anteriores cifras son un claro indicador de que el crecimiento de los mercados demandantes impulsará la reinversión y el desarrollo de nuevos productos de la industria de empaques y envases plásticos, los cuales a su vez requerirán de insumos⁸.

Lo expuesto anteriormente evidencia que, en Colombia durante los últimos años ha aumentado la producción y venta de plástico, así como la elaboración de artículos desechables para consumo masivo, en los hogares, restaurantes, ventas de comidas rápidas, en reuniones y eventos sociales. Este comportamiento es explicado por la facilidad y comodidad de hacer uso de los elementos desechables, sin necesidad de realizar su limpieza (Eriksson, Persson, Malefors, Bjorkman, & Eriksson, 2017). A pesar de estas bondades, en la

⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomos%202%20internet.pdf>

⁸ Panorama de la industria colombiana de <http://www.plastico.com/temas/Panorama-de-la-industria-colombiana-de-empaques-y-envases-plasticos+112327>.

actualidad es indiscutible el impacto que ejercen estos elementos tanto en su forma física, como los residuos químicos.

Los artículos plásticos desechables no solamente generan contaminación durante su producción, sino que también en su eliminación toda vez que estos productos son poco reutilizados o reciclados. Por lo general una vez usados estos productos son botados a la caneca y mezclados con otras sustancias tóxicas y contaminantes. De igual forma, en su proceso de eliminación son objeto de incineraciones, con lo cual se generan otros contaminantes secundarios como las dioxinas, de mayor preocupación, debido a su mayor grado de toxicidad (Ragossnig & Schneider, 2017); sin embargo, no en todos los casos son incineradas totalmente y termina en los rellenos sanitarios, o dispuestos de forma inadecuada en nuestros ecosistemas, donde pueden tardar entre 100 y 1.000 años en descomponerse (Referencia).

RESIDUOS PLÁSTICOS EN COLOMBIA

El uso de los residuos sólidos en Colombia ha sido altamente influenciado por la industria del empaque, envases y embalajes posicionándose dentro de los principales sectores de producción colombiana. Dentro de los materiales que son mayormente utilizados se encuentran; Polietileno tereftalato (PET), Polietileno (PEAD-PEBD), Polipropileno (PP), Poliestireno (PS) y Cloruro de Polivinilo (PVC), por lo tanto, las empresas transformadoras de empaques rígidos y flexibles en Colombia representan un 55% del total de productos plásticos consumidos en el sector, tal como se describe a continuación:

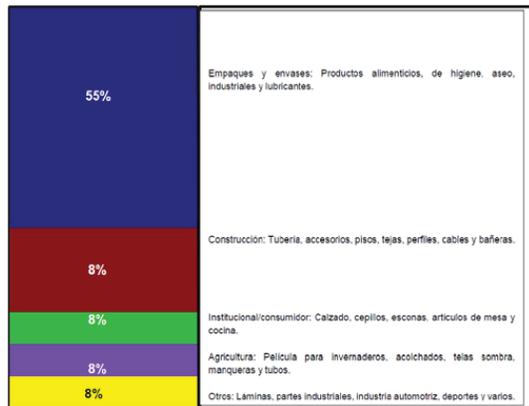


Figura 1. Principales sectores consumidores de materias plásticas en Colombia. Modificado de: acoplásticos⁹.

En cuanto al consumo y utilización de materiales, se evidencia que las resinas más empleadas, son el polipropileno (PP) el cual es encontrado en productos tales como recipientes para alimentos, canecas de basura, muebles, cosméticos, productos médicos y materiales industriales y el polietileno de baja densidad (PEBD), encontrado en envoltorios, bolsas para

el almacenamiento de alimentos para consumo, películas, termo-contraíbles, recubrimientos para extrusión y laminados y en tapas y cierres¹⁰ representando para el 2012 la utilización de más de 200 toneladas.

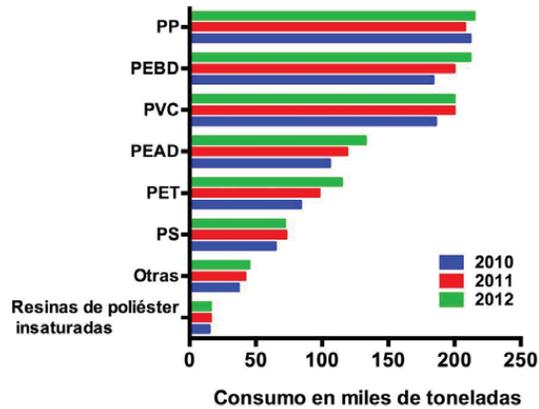


Figura 2. Consumo aparente de resinas plásticas en Colombia, 2010 – 2012. Modificado de acoplásticos. PEBD: Polietileno de baja densidad; PEAD: Polietileno de alta densidad; PP: Polímeros de propileno; PVC: Policloruro de vinilo; PET: Polietilenteraftalto; PS: Poliestireno.

En razón a lo mencionado anteriormente, el impacto ambiental generado en la producción de materias primas y en la industria transformadora de resinas es poco significativo, ya que las disposiciones finales de estos residuos plásticos son eliminados en cielo abierto, siendo una práctica predominante en algunos de los municipios de Colombia¹¹. Teniendo en cuenta este fenómeno, es importante precisar que la vida útil de estos elementos a largo plazo es entre 6 años y 50 años, mediano plazo entre 1 y 6 años y en corto plazo entre 15 días y un año, a continuación se relacionan algunos ejemplos.

VIDA UTIL EN ALGUNAS APLICACIONES DE LOS PLÁSTICOS	
Tuberías de PVC en construcciones	Vida de la vivienda
Tuberías de PVC en infraestructura	Hasta 50 años
Cajas de polipropileno para herramientas	10 a 15 años
Cajas de polietileno de alta densidad para bebidas	5 a 7 años, en promedio
Películas de invernadero de polietileno	2 a 3 años
Envases para productos de higiene y aseo	1 a 2 años
Bolsas plásticas de polietileno	Menor de 1 año
Envases PET	Menos de 6 meses o más de 1 año si son retornables

Fuente: Plásticos en Colombia 2001-2002. Acoplásticos.

El principal beneficio que traen consigo las empresas dedicadas a la elaboración y venta del plástico es debido a que estos elementos son baratos y fáciles de fabricar debido a la larga duración de los mismos, por lo tanto, el uso masivo del plástico conlleva a grandes problemas

⁹ <http://www.portalvidasana.com/cuanto-tarda-el-plastico-en-descomponerse.html>

¹⁰ Polietileno de Baja Densidad. Dow. <http://www.dow.com/es-mx/packaging/productos/pebd-ldpe>

¹¹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Sector plástico. Guías Ambientales. <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/guias-ambientales-sector-plc3a1sticos.pdf>

en la salud (cáncer, infertilidad, deformidades en órganos reproductivos, parkinson, autismo, obesidad, diabetes, entre otros), debido a los aditivos tóxicos que contiene el plástico, estos componentes contaminan la sangre de aproximadamente el 90% de la población. Además, el plástico en el medio ambiente se va fragmentando en trocitos que atraen y acumulan sustancias tóxicas lo cual conlleva a que estos ingresen a los ecosistemas y traigan así afectaciones a la fauna y flora del país¹².

El plástico y su efecto contaminante¹³:

Envases o tazas de Espuma de Poliestireno.

Su componente básico, estireno, es un posible carcinógeno humano, un contaminante atmosférico peligroso, y puede provocar alteraciones del sistema nervioso entre los trabajadores de la industria. El estireno puede escaparse de los contenedores en los alimentos (Filser & Gelbke, 2016).

Más de 530.000 toneladas de envases y embalajes de Poliestireno se destruyen todos los años. Los envases de Poliestireno no pueden ser reciclados y nunca se biodegradan, sino que sólo se rompen en pedazos cada vez más pequeños, contaminando el ambiente y dañando a los animales que lo confunden con alimento.

Botella Plástica: Este artículo de un solo uso es el mayor emblema de residuos innecesarios. Sólo el 60-70% del agua utilizada por las plantas embotelladoras termina en el producto final después de la fabricación y el llenado de botellas, el filtrado del agua y la limpieza de la instalación. Pero el agua no es el único recurso desperdiciado: Se necesitan más de 17 millones de barriles de petróleo por año para producir el plástico para botellas. Su destino final, playas y lecho marino. Allí pasarán hasta mil años en degradarse desprendiendo para ese entonces, contaminantes que causarán destrucción de hábitats. Toneladas de botellas plásticas agrupadas con otros desperdicios de este material, flotan en los océanos Atlántico y Pacífico.

Utensilios de plástico, cubiertos de un solo uso y servilletas de papel. Un estimado de 40 mil millones se utilizan al año de estos desechables a base de petróleo, cucharas, tenedores y cuchillos, hoy en día contaminan innumerables Áreas Naturales en todo el planeta. Según un estudio, una persona (de Estados Unidos), usa unas 2.200 servilletas de papel al año. Eso multiplicado por los millones y millones de personas que somos, significa millones de árboles talados para nada, ya que gran parte de esos millones de servilletas van a parar a la basura, muchas veces sin haber sido usadas¹⁴.



Dentro de los plásticos más contaminantes y más usados por la población se encuentran los que son hechos de Poliestireno. “Para la producción del Poliestireno extruido se usan hidrofluorocarbonos (HCFC por sus siglas en inglés), que tienen un impacto negativo en la capa de ozono y en el calentamiento global”. El proceso de producción de espuma de Poliestireno contamina el aire y genera grandes cantidades de residuos líquidos y sólidos. Según el Consejo Integrado de Gestión de Residuos de California, los riesgos medioambientales ocasionados por la producción de espuma de Poliestireno son los segundos más altos que existen. La producción de espuma de Poliestireno libera sustancias químicas perjudiciales a la atmósfera e incrementa los gases de efecto invernadero, con lo que aumenta la contaminación de nuestro suministro de aire y de la capa de ozono.

A pesar de que los fabricantes de Poliestireno mantienen que sus productos son “respetuosos con la capa de ozono”, esto no es del todo cierto. Actualmente la mayor parte del Poliestireno se fabrica con HCFC-22, que es algo menos perjudicial que el CFC-11 (clorofluorocarbono) y el CFC-12 (TheWayToGo, 2008), pero que sigue siendo un gas de efecto invernadero que daña la capa de ozono. Según un estudio realizado en 1992 por el Instituto para la Investigación en Energía y Medio Ambiente de los Estados Unidos (IEER por sus siglas en inglés), los hidrofluorocarbonos son de 3 a 5 veces más perjudiciales para la capa de ozono de lo que se pensaba antes (TheWayToGo, 2008).

La reducción de la capa de ozono permite que más rayos UVB perjudiciales alcancen nuestra superficie, lo que inevitablemente va a suponer que padezcamos más problemas de salud, como el cáncer de piel y problemas oculares, y, lo que, es más, todos estos rayos dañinos (sin la capa de ozono) también ocasionarían la muerte de numerosos animales y plantas, acabando con la flora y la fauna que permite que la vegetación crezca y los animales sobrevivan. *Uno de los principales puntos a tener en cuenta es que los residuos plásticos y los envases de espuma de Poliestireno no desaparecen nunca. Una vez son desechados, estos productos acaban en los vertederos o en distintos entornos naturales a lo*

¹² El plástico y sus efectos nocivos. <http://www.larazon.co/web/2016/07/problemas-ambientales-uso-masivo-del-plastico/>

¹³ Información tomada del sitio web: <https://elawka.blogspot.com.co/2012/10/muy-contaminantes-los-5-desechables-que.html>

¹⁴ Información tomada del sitio web: <https://elawka.blogspot.com.co/2012/10/muy-contaminantes-los-5-desechables-que.html>

largo de todo el mundo. En realidad, no podemos hacernos la ilusión de que estamos “tirando algo”. Todos estos residuos tienen que acabar en algún sitio. Una forma estupenda de ayudar a reducir la demanda de envases de espuma de Poliestireno es llevar tus propios envases reutilizables desde casa cuando vayas a restaurantes, fiestas o lugares similares, para así poder acabar con estos peligrosos envases “para llevar”. De esta forma, estarás ayudando al planeta y además evitando que se viertan más residuos al medioambiente y que se contamine más nuestro aire.

El Poliestireno fue inventado por el científico estadounidense Otis Ray McIntire en 1941. Para fabricarlo, hay que mezclar al vapor pequeñas cuentas del polímero Poliestireno con productos químicos hasta que estas cuentas aumenten 50 veces su volumen original. Según Douglas McCauley, profesor de Biología Marina de la Universidad de California, EE. UU., el poliestireno genera dos clases de problemas para los animales marinos: mecánicos y biológicos. Reciclar el icopor es muy difícil. “No puedes tomar un vaso (...) y moldearlo otra vez porque ya se ha expandido”, explica Joe Biernacki, profesor de ingeniería química de la Universidad Tecnológica de Tennessee. “Lo que hace falta son bolitas de poliestireno virgen”. Actualmente se está investigando la posibilidad de desarmar el material en pelotitas a un costo asequible, pero hasta la fecha hay muy pocas maneras prácticas de reciclarlo. Otro método que se ha puesto a prueba es el reciclaje térmico. En este proceso, el EPS reciclado se quema en incineradores municipales, lo cual genera dióxido de carbono y vapor de agua. Esto lo convierte en un buen combustible para los programas que emplean calor para generar energía a partir de desechos. Si bien esto puede ser una práctica efectiva para reutilizar el poliestireno, las desventajas son el costo de transportar el material –liviano pero voluminoso– hacia los centros de reciclaje (*).

Lo anterior expuesta evidencia que pese a las ventajas y que tiene la utilización de envases de poliestireno, estos tienen un impacto negativo para el medio ambiente y la salud de los seres humanos. Es por ello, que este proyecto de ley busca que se reduzca la producción y utilización de envases, entre otros, hechos de poliestireno y se empiece a utilizar materiales biodegradables en la producción de envases que permitan su reciclaje reduciendo el impacto negativo en el medio ambiente.

Ante los efectos nocivos sobre el medio ambiente del poliestireno, muchas ciudades de Estados Unidos¹⁵ y otros países como Haití¹⁶,

han expedido normas que prohíben su utilización. Israel, Canadá, India.

Botswana, Kenya, Tanzania, África del Sur, Taiwán y Singapur han prohibido o están en el proceso de prohibir las bolsas plásticas y regular el consumo de desechables derivados del petróleo¹⁷.

Las alternativas

Ante la masificación del uso del poliestireno y demás plásticos se impone la necesidad de adoptar alternativas amigables con el medio ambiente y la salud de la población. En el mundo se vienen utilizando materiales desechables pero biodegradables como vasos de maíz, botellas “biológicas” y recipientes de comida de caña de azúcar, etc.

Estos productos desechables pero biodegradables han sido creados para descomponerse en su totalidad antes de 180 días.

“Azúcar, soja, maíz, patata... Cada vez hay más opciones. Existe una alternativa biodegradable para cualquier tipo de recipiente de plástico, papel o poliestireno, aunque las distintas opciones pueden variar ligeramente en rapidez de descomposición y resistencia al calor¹⁸.”

El Libro *Inteligencia Ecológica*, de Daniel Goleman, hace alusión a una investigación de mercado realizada por Procter & Gamble en la que revela que un 10% de los consumidores en el mundo estaría dispuesto a pagar más por un producto superior desde el punto de vista del medio ambiente y que un 75% compraría productos que favorecen la sostenibilidad¹⁹.

Según el Instituto Tecnológico del Plástico (Aimplas), en España se consumen cerca de cinco millones de toneladas de plástico al año, de las cuales únicamente se reciclan unas 700.000, el resto va a parar a los rellenos sanitarios.

En Colombia no se tienen estadísticas sobre el reciclaje de plásticos. Es evidente que, en la medida en que crezca el interés de las empresas por trabajar en el tema, será posible preservar el medio ambiente y, así mismo, generarles ahorros²⁰.

3. IMPACTO FISCAL

El proyecto de acuerdo genera gastos adicionales, que se pueden asumir con los recursos asignados a las entidades relacionadas con el tema.

Así mismo es preciso señalar que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

¹⁵ http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/08/actualidad/1420745260_408510.html 8 de enero de 2015.

¹⁶ Fuente: http://www.prensa.com/salud_y_ciencia/Haiti-productos-plasticos-polietileno-poliestireno_ (*) FUENTE revista *SEMANA* <http://www.semana.com/vida-moderna/articulo/por-que-cada-vez-mas-ciudades-prohiben-el-poliestireno/433365-3>

¹⁷ <http://www.terra.org/categorias/articulos/prohibido-regalar-bolsas-de-plastico>. Ecogreenbiode.com

¹⁸ <http://faircompanies.com/news/view/abono-con-vasos-usar-y-tirar/?via=thumbnail>

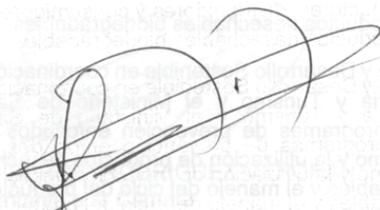
¹⁹ <http://www.dinero.com/green/seccion-patrocinios/articulo/en-biodegradable/85081>

²⁰ <http://www.dinero.com/green/seccion-patrocinios/articulo/en-biodegradable/85081>

Las formalidades señaladas por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 han sido entendidas como un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa que persigue entre otros propósitos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto no significa que no deban ser observadas durante el trámite de un proyecto de ley que ordene gastos, sino que la carga de su cumplimiento recae en el Ministerio de Hacienda por contar este con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, que permiten establecer el impacto fiscal de un proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa se origina en el seno del propio Congreso de la República –es decir cuando el proyecto de ley que ordena gastos ha sido presentado por un parlamentario– la no intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el procedimiento legislativo para establecer el impacto fiscal del proyecto, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no acarrea la inconstitucionalidad del trámite legislativo por haberse incurrido en un vicio de procedimiento insubsanable, pues reiteradamente se ha sostenido que darle tal alcance al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 implica imponerle una “carga irrazonable para el Legislador” y adicionalmente le otorga “un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes”, lo que resulta contrario al principio de separación de poderes y a la potestad de configuración legislativa en cabeza del Congreso²¹.

PROPOSICIÓN

Por lo expuesto anteriormente solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 099 de 2017**, por medio del cual se fomenta el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en establecimientos comerciales o en la modalidad de servicio a domicilio y se dictan otras disposiciones, sin ninguna modificación en los artículos del proyecto.



MARCO SERGIO RODRIGUEZ MERCHAN
Representante a la Cámara
Departamento Vichada
Ponente

TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2017

por medio del cual se fomenta el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en establecimientos comerciales o en la modalidad de servicio a domicilio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto del proyecto de ley es fomentar el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en los establecimientos comerciales que ofrezcan servicios de alimentos empacados para consumo o en la modalidad de servicio a domicilio.

Artículo 2°. Los establecimientos comerciales y los comerciantes en general que ofrezcan servicios de alimentos empacados para consumo en restaurantes o en la modalidad de servicio a domicilio deberán utilizar productos desechables fabricados con materiales biodegradables.

Artículo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará e implementará una campaña con productores, distribuidores y consumidores, con el fin de fomentar la utilización de productos desechables biodegradables.

Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Salud y Protección Social, implementarán programas de prevención enfocados en la transformación de hábitos de consumo y la utilización de productos desechables fabricados con materiales biodegradables y el manejo del ciclo del producto.

Artículo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, adelantará un estudio para determinar los elementos de tipo desechable que reúnan las condiciones de biodegradable y elaborará un manual que describa los materiales que componen los productos biodegradables.

Artículo 6°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las agremiaciones de productores y comercializadores, creará un registro de empresas que ofrezcan productos biodegradables y lo publicará en su página web, permitiendo así cumplir con lo dispuesto en el artículo 13 de Decreto número 2811 de 1974 y otras normas existentes sobre la materia, o lo que el Gobierno nacional reglamente conforme al artículo 2° de esta ley.

Artículo 7°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, o quien haga sus veces, reglamentará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia, las disposiciones contempladas en las mismas.

²¹ http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-373_09.htm

Parágrafo. En la reglamentación se deberá establecer un periodo de transición que permita que los pequeños y medianos productores de plástico y polietileno, puedan adecuarse a las disposiciones contenidas en esta ley, y las sanciones respectivas por incumplimiento.

Artículo 8°. *Aplicación.* Se concede un plazo de seis (6) meses para aplicar el contenido de la presente ley. El plazo anterior se empezará a contar a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la reglamentación estipulada en el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

De los honorables representantes;



MARCO SERGIO RODRIGUEZ MERCHAN
Representante a la Cámara
Departamento Vichada
Ponente

* * *

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2017 CÁMARA

por la cual se autoriza el uso de dispositivos, espacios o estructuras especiales en buses de transporte público y taxis para transporte de bicicletas.

Doctor

WÍLMER RAMIRO CARRILLO MEDOZA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad

Señor Presidente:

En relación al estudio y presentación de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 119 de 2017 Cámara**, por la cual se autoriza el uso de dispositivos, espacios o estructuras especiales en buses de transporte público y taxis para transporte de bicicletas, actuando con el usual comedimiento procedo a través del presente documento a rendir el respectivo informe de ponencia para primer debate, honor que aspiro a desempeñar con acierto y especial complacencia dentro de las siguientes consideraciones:

CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley de origen parlamentario presentado el día 24 de agosto del año 2017 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante John Jairo Roldán Avendaño, contiene 7 artículos y tiene como

propósito esencial, “fomentar la integración de los sistemas de transporte público con vehículos de transporte alternativo como la bicicleta, motivando a su vez la utilización de dichos vehículos alternativos, aportando de esta forma al mejoramiento de la movilidad urbana, así como a la reducción en la emisión de gases contaminantes y protegiendo el medio ambiente de las ciudades principales”.

Sin duda, el proyecto pone en la agenda pública un tema de relevante importancia como lo es la de potenciar la “utilización de vehículos de transporte alternativo (bicicleta), a través de reconocer y autorizar que deben existir “diferentes espacios, dispositivos y estructuras para el transporte de bicicletas en vehículos de transporte público, como buses y taxis de servicio urbano, de manera que pueda obtenerse una real integración de todos los sistemas de transporte público y privado, amigable con el medio ambiente y consecuentemente lograr reducir ampliamente la congestión vehicular, la contaminación ambiental y hasta la subutilización de las ciclorrutas.

CONSIDERACIONES CRÍTICAS AL PROYECTO

No obstante lo anterior, del contenido normativo del proyecto de ley, no se percibe que se pueda lograr el objetivo para el cual se propone la iniciativa, solo se identifica el artículo 6° una remisión al Ministerio de Transporte para que en definitiva elabore unos diseños que puedan sustentar la implementación y aplicación del proyecto. En efecto, el aludido artículo establece:

Artículo 6°. El Ministerio de Transporte realizará los estudios técnicos requeridos con el fin de establecer los diseños que deben tener los diferentes espacios, dispositivos y estructuras para el transporte de bicicletas en vehículos de transporte público, como buses y taxis de servicio urbano.

Además, en el artículo aparece una afectación de recursos con cargo “al Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Transporte, las Gobernaciones y Alcaldías”, lo que supone que el proyecto tiene impacto fiscal que se debió dejar establecido en la exposición de motivos, por exigencia del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Para el Congreso de la República está claro que la integración de todos los sistemas de transporte público y privado debe estar sustentada en un proceso continuo de planeamiento estratégico; de autonomía de gestión administrativa, económica, funcional y operativa, pero sobre todo de desarrollo sustentable del medio ambiente. Estos procesos, no son más que el desarrollo de las competencias de las autoridades del orden nacional que transan las políticas del sector, crean los medios para garantizar la satisfacción de los usuarios, establecen y monitorean el cumplimiento de metas, objetivos y estándares de calidad de servicio de transporte público.

INSTALACIÓN Y UTILIZACIÓN DE PORTABICICLETAS: LEY 1811 DE 2016

Resulta oportuno recordar que la Ley 1811 de 2016 con la cual se conceden incentivos para promover el uso de la bicicleta a nivel nacional, busca también reducir el impacto ambiental que produce el tránsito automotor y mejorar la movilidad urbana.

Para el logro de este propósito la normativa señala que los **Sistemas Integrados de Transporte Masivo, metro o sistema de tranvía**, Sistemas Integrados de Transporte Público, Sistemas Estratégicos de Transporte Público y los Sistemas Integrados de Transporte Regional “que hayan usado la bicicleta como modo alimentador del sistema, deberán definir protocolos para permitir el acceso de bicicletas a las cabinas de estos vehículos o la inclusión de compartimentos especiales para estas”.

La ley también señala que **“se estimulará la instalación y utilización de portabicicletas en “todos los medios de transporte pública terrestre como forma de integración modal del transporte” y de ninguna manera “se entenderá que el uso de portabicicletas es objeto de comparendo de tránsito o causará inmovilización del vehículo”**.

Por lo anterior, se considera que no es necesaria esta iniciativa, más bien que las distintas autoridades, tanto las del orden nacional como las territoriales unan esfuerzos para potenciar y aplicar de manera extensiva la Ley 1811 de 2016.

PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir informe de **Ponencia Negativa** y comedidamente solicitar se archive el **Proyecto de ley número 119 de 2017 Cámara, por la cual se autoriza el uso de dispositivos, espacios o estructuras especiales en**

buses de transporte público y taxis para transporte de bicicletas.

De los honorables Representantes,

De los honorables Representantes,



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2017

En la fecha fue recibido el informe de ponencia negativa para primer debate, al **Proyecto de ley número 119 de 2017 Cámara, por la cual se autoriza el uso de dispositivos, espacios o estructuras especiales en buses de transporte público y taxis para transporte de bicicletas.**

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante *Alfredo Ape Cuello Baute*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 386/ del 10 de octubre de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2017 CÁMARA, 219 DE 2017 SENADO

por medio del cual se declara como Patrimonio Cultural y Deportivo de la Nación al Estadio Eduardo Santos “Semillero del Fútbol Colombiano” ubicado en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C.,

Honorable Representante

ANTENOR DURÁN CARRILLO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8 - 68

Ciudad

Asunto: Comentarlos al texto aprobado para tercer debate al Proyecto de ley número 078 de 2017 Cámara, 219 de 2017 Senado, por medio del cual se declara como Patrimonio Cultural y Deportivo de la Nación al Estadio Eduardo Santos “Semillero del Fútbol Colombiano”, ubicado en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.

Respetado Congresista:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para tercer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos.

El presente proyecto de ley, de Iniciativa parlamentaria, tiene por objeto declarar patrimonio cultural y deportivo de la Nación al Estadio

Eduardo Santos de la ciudad de Santa Marta. En este sentido, se autoriza al Gobierno nacional para incluir anualmente en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir al mantenimiento, restauración, remodelación, adecuación, dotación y funcionamiento del estadio, pudiendo reasignar los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que implique aumento del presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades en cada vigencia fiscal. Además, crea un Fondo Cuenta para la Promoción y Conservación de ese Estadio a cargo de Coldeportes, el cual contará con recursos, entre otros, de la Nación.

En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996¹) que al respecto dispone:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano, quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.

Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996² manifestó:

“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).”

¹ Colombia, Presidente de la República. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Bogotá, D.C., 1996.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación, Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001³, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria^[5]. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, **si así lo propone luego el Gobierno.**

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y ley de Apropriaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y **los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.** (El resaltado no se encuentra en el texto original).

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[5] El artículo 154 de la Constitución señala: *“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, solo 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 las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”*

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, preceptúa que “*Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a fundones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993*” (Negrillas extratexto).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁴ que “*respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello*”.

Es por lo anterior que este Ministerio pone de presente que los recursos que se requieren para el cumplimiento de los gastos generados por la iniciativa, solo podrán ser incorporados en la medida que sean priorizados por la entidad competente.

En lo que respecta a la facultad del Congreso para decretar gasto y comprometerlo, el alto Tribunal en Sentencia C-755 de 2014⁵ manifestó:

“...el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para

hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).

En atención a lo anterior, se considera igualmente necesario que la iniciativa conserve en cada una de las disposiciones en las que se decreta gasto con cargo a los recursos de la Nación, y en su condición de cofinanciador, la fórmula “autorícese”, so pena de devenir en inconstitucional.

Frente al inciso 2° del artículo 3° del proyecto relacionado con la autorización dada al Gobierno nacional para reasignar los recursos existentes en cada órgano ejecutor del Presupuesto General de la Nación, sin que ello implique un aumento de presupuesto, a juicio de este Ministerio su contenido es inconstitucional, más allá de que se encuentra en términos potestativos, por tratar asuntos privativos de las leyes orgánicas de presupuesto en tanto consagra el procedimiento de incorporación y reasignación de recursos de la Nación. Al respecto, los artículos 151 y 352 de la Carta Política establecen que a través de leyes orgánicas se expedirán normas relacionadas con la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, por lo cual, la Ley Orgánica del Presupuesto está facultada constitucionalmente para regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

Al respecto, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-052 de 2015⁶ determinó:

Se viola la reserva de ley orgánica cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas.

Así mismo, el Alto Tribunal determinó que:

*(...) se puede concluir que cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador, (...)*⁷.

De otra parte, el artículo 4° del proyecto establece:

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-052 de 2015. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-494 de 2015. M.P. doctor Germán Alberto Sánchez Arregocés

⁴ Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, expediente OP-043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara “Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Créase el Fondo Cuenta para la Promoción y Conservación Estadio Eduardo Santos, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), cuyo objetivo es realizar gastos destinados para garantizar mantenimiento, restauración, remodelación, adecuación, dotación y funcionamiento del Estadio Eduardo Santos.

Sobre el particular, es importante indicar que el artículo 287 superior establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en tal virtud se gobiernan por autoridades propias. En concordancia, los artículos 298 y 211 de la Carta Política establecen que los departamentos y los municipios tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y locales, respectivamente.

En armonía con la autonomía mencionada, bien es cierta la existencia de una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, según reza el artículo 288 superior. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“(…) Finalmente, debe recordarse que el artículo 288 de la Constitución prevé que uno de los aspectos que componen el núcleo esencial del principio de autonomía territorial, esto es la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades del nivel territorial, deberá hacerse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de manera que la regulación y ejecución de las mismas sean llevadas a cabo de manera armónica. Al respecto la jurisprudencia ha reiterado que “los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales. Así, como lo señalado la Corte⁸ el principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (...) “[E]l principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un

mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. //Por último, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, deben realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización solo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando estas se muestren incapaces, o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”⁹(...)¹⁰.

De acuerdo con la jurisprudencia expuesta, la administración de los asuntos seccionales y locales debe tener presente los criterios que cimientan los principios de distribución de las competencias, de manera que el nivel de administración más próximo al ciudadano sea quien, en principio, atienda y ejecute con cargo a sus recursos públicos las necesidades territoriales.

En este sentido, esta Cartera considera inconveniente la creación de un fondo a cargo de Coldeportes, pues la promoción y conservación de una obra del orden territorial es ajeno a las funciones de dicha entidad, pues según el artículo 4° del Decreto 4183 de 2011¹¹ Coldeportes “tendrá como objetivo., dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física” a nivel nacional. Es decir, que dentro de su objeto y competencias no se encuentra la administración de un fondo para ejecutar obras propias de las entidades territoriales, como es el caso de la restauración, mantenimiento y remodelación del Estadio Eduardo Santos.

Finalmente, este Ministerio observa que los recursos que, de acuerdo con el artículo 5° del proyecto, el Gobierno asignará al Fondo Cuenta para la Promoción y Conservación del Estadio Eduardo

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-889 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

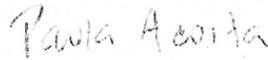
¹¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 4183 (15, enero, 2011). Por el cual se transforma al Instituto Colombiano del Deporte, COLDEPORTES, establecimiento público del orden nacional en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento de Tiempo Libre, COLDEPORTES y se determinan su objetivo, estructura y funciones. Bogotá, D.C., 2011.

⁸ La clasificación es tomada de la Sentencia C-149/10.

Santos, no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector, Adicionalmente, vale la pena señalar que el proyecto de ley no atiende lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹², puesto que en la exposición de motivos no se incluyeron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso que financiaría los recursos que tendría que destinar el Gobierno para dicho fondo.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarle la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



PAULA ACOSTA MÁRQUEZ
Viceministra General

Con copia a:

Honorable Representante Jaime Enrique Serrano Pérez, Autor

Doctor Benjamín Niño Flórez, Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes.

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO AL TEXTO APROBADO PARA
TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 328 DE 2017 CÁMARA, 182 DE
2016 SENADO**

por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C.,

Honorable Representante
TATIANA CABELLO FLÓREZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Consideraciones al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de ley número 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración

del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.

Respetada Congressista:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto aprobado en tercer debate al proyecto de ley del Asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto “vincular a la Nación en la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, a su vez, se rinde homenaje y declara patrimonio cultural de la Nación a los municipios que hicieron parte de la Ruta Libertadora”.

Así mismo, se crea una Comisión Especial para apoyar al Gobierno nacional en el estudio y proceso de ejecución de los planes y programas, proyectos y acciones de esta conmemoración conformada por el Presidente de la República o su delegado; los Ministros de Cultura, Educación, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Defensa, o sus delegados; un Senador y un Representante a la Cámara, los gobernadores de los cuatro departamentos (Arauca, Casanare, Boyacá y Cundinamarca), el Alcalde de Bogotá, y el Presidente de la Academia Colombiana de Historia.

Igualmente, se crea un Fondo Cultural con personería jurídica, denominado “Ruta Libertadora”, administrado por la Comisión Especial anteriormente mencionada, que tendrá por fin contribuir a la ejecución de lo dispuesto en el proyecto de ley, el cual estará conformado por los aportes directos del Tesoro Nacional y los aportes del sector privado.

En lo que respecta a la participación del Gobierno nacional como cofinanciador de obras, proyectos y programas con ocasión de la celebración y el homenaje en comento, el artículo 8° del proyecto de ley lo autoriza para ejecutar las siguientes acciones:

- Disponer los recursos correspondientes para la remodelación y el embellecimiento de los monumentos del pantano de Vargas, el puente de Boyacá, el parque de los Mártires y del Bosque de la República en Tunja y de los existentes a lo largo de la ruta de la campaña libertadora de 1819. En concordancia con los planes especiales de manejo y protección que estén vigentes (que se estén reformando) o que deban realizarse a cargo del Ministerio de Cultura;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan piloto de tecnología, ciencia e innovación, en el que el Gobierno nacional garantizará su asignación para la Investigación y desarrollo de programas de fomento y consolidación del sector económico en los

¹² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 7°, Ley 819 (9, julio, 2003). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., 2003.

- cuatro departamentos y asegurará la Instalación de la fibra óptica en todos sus municipios.
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan piloto para la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en el cual, el Gobierno nacional deberá dotar tableros digitales interactivos, computadores, tabletas digitales y demás equipos informáticos, gratuidad en el servicio de banda ancha, capacitación de directivos docentes, docentes, administrativos y programas de apropiación digital en las instituciones educativas del sector público.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de construcción, adecuación, recuperación de plantas físicas y equipamiento de bibliotecas y laboratorios de las instituciones educativas del sector público de los municipios por donde se realizó la Campaña.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de incentivos para el desarrollo del sector agropecuario que incluya vivienda digna para el campesino, facilidad de acceso a la educación superior por parte de los bachilleres que residan y laboren en el campo, crédito de fomento y promoción de la agroindustria.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de ampliación y mejoramiento de la estructura vial dando prioridad a la construcción del ferrocarril que intercomunique a los departamentos de la zona centro-oriental del país.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan integral de mejoramiento social en los municipios de los departamentos de Arauca, Casanare, Boyacá y Cundinamarca, que debe incluir construcción de vivienda urbana y rural, saneamiento básico en lo urbano y rural y mejoramiento de las condiciones de infraestructura y dotación biomédica de las instituciones integrantes de la red de salud.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para la promoción empresarial del sector y la pavimentación de los anillos o circuitos turísticos de cada departamento.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de protección ambiental que deberá estar orientado a proteger los recursos naturales no renovables, al igual que las zonas de páramos y la biodiversidad.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de capacitación y asistencia técnica y apoyo a la pequeña minería.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan de apoyo a docentes de los departamentos de Arauca, Casanare, Boyacá, Cundinamarca, y Bogotá Distrito Capital para que adelanten estudios de maestría y doctorado.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) del Bien de Interés Cultural (BIC) Capilla San Lázaro, Piedra de Bolívar, Loma de Los Ahorcados y su zona de Influencia, ubicado en la ciudad de Tunja.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan de producción de documentación histórica. Edición o reimpresión de documentos escritos, elaboración de documentales sobre la Campaña Libertadora para ser entregados a las Instituciones educativas y bibliotecas públicas del país. Los documentales deberán ser difundidos por los medios de difusión y portales del Estado.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan Conmemorativo que incluye eventos conmemorativos, según cronograma que para el efecto se establezca, coincidentes con las fechas de las acciones significativas de esta gesta emancipadora. Dentro de dicha programación se incluirán exposiciones artísticas, conciertos y simulacros de las batallas del Pantano de Vargas y el Puente de Boyacá. El Gobierno nacional asignará los recursos económicos necesarios para el efecto.
 - Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan de difusión conmemorativa que Incluye una amplia difusión de esta conmemoración, tanto a nivel nacional como internacional.
- En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realicen cada una de las entidades

o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto dispone:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

En efecto, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.

Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101/96 manifestó:

“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la ley anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en

el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria [5]. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...). (Negrillas extratexto).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal¹ que “respecto de leyes o proyectos de leyes

[5] El artículo 154 de la Constitución señala: 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, solo 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 las mismas: las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

¹ Corte Constitucional, Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara “Mediante la cual la

que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.

Es por lo anterior que este Ministerio pone de presente que este tipo de leyes no debe incluir obras de Infraestructura, ni ninguna otra que no guarde relación con el homenaje respectivo, razón por la cual esta Cartera no acompaña la inclusión de ningún gasto para programas, proyectos o planes que no correspondan a los honores rendidos.

En lo que respecta a la creación de gasto en el que se comprometa el Presupuesto General de la Nación, el alto Tribunal en Sentencia C-755 de 2014 manifestó:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).

En atención a esto, se considera necesario que la iniciativa contenga en cada una de las disposiciones en las que se decreta gasto con cargo a los recursos de la Nación, y en su condición de cofinanciador, la fórmula “autorícese”, so pena de devenir en inconstitucional, especialmente para lo dispuesto por los artículos 6° y 8° del Proyecto en estudio.

Por otra parte, los artículos 9°, 10, 13 y 14 del proyecto de ley en estudio disponen:

Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

“Artículo 9°. Comisión Especial “Ruta Libertadora”. Créase una Comisión Especial encargada de apoyar al Gobierno nacional en el estudio y proceso de ejecución de los planes y programas, proyectos y acciones para la conmemoración del Bicentenario de la Campaña Libertadora que habrá de celebrarse en el año 2019”.

“Artículo 10- Integración de la Comisión Especial “Ruta Libertadora”. La Comisión estará integrada por:

- a) El Presidente de la República o su delegado, quien la presidirá;
- b) Los Ministros de Cultura, Educación, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Defensa; o sus delegados;
- c) Un Senador y un Representante a la Cámara, designados por las Mesas Directivas de cada corporación.
- d) Los gobernadores de los cuatro departamentos.
- e) El Alcalde de Bogotá;
- f) Y el Presidente de la Academia Colombiana de Historia”.

“Artículo 13. Del Fondo Cultural “Ruta Libertadora”. Créase un Fondo Cultural con personería jurídica, denominado “Ruta Libertadora”, que tiene por fin contribuir a la ejecución de lo dispuesto en la presente ley, el Fondo estará conformado por los aportes, directos del Tesoro Nacional y los aportes del sector privado”.

“Artículo 14. De la administración del Fondo Cultural “Ruta Libertadora”. Corresponde a la Comisión Especial “Ruta Libertadora”, la administración del Fondo Cultural “Ruta Libertadora”.

En relación con los artículos 9° y 10 del proyecto de ley, es preciso mencionar que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 489 de 1998,² el Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

En este sentido, este Ministerio no encuentra afín la creación de la Comisión Especial “Ruta Libertadora” con las comisiones sectoriales que refiere el artículo 45 de la Ley 489 de 1998,

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

pues las comisiones por esencia no incluyen en su composición, además de las autoridades nacionales, otras del orden territorial, lo que riñe con la génesis de las comisiones intersectoriales de coordinar y orientar políticas públicas del orden nacional.

Adicionalmente, es necesario precisar que la naturaleza jurídica de las “comisiones intersectoriales”, que refiere el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, no es la de “entidades”, toda vez que conforme al artículo 38 de esa misma Ley y el artículo 115 de la Constitución Política, la Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público, se compone de los siguientes organismos y entidades:

- Sector Central: Presidencia de la República; Vicepresidencia de la República; consejos superiores de la Administración; ministerios y departamentos administrativos; superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.
- Sector descentralizado por servicios: Establecimientos públicos; empresas Industriales y comerciales del Estado; superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; institutos científicos y tecnológicos; sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.

La integración señalada debe leerse en armonía con lo dispuesto por los artículos 115 y 208 de la Constitución Política que establecen que el Gobierno nacional está conformado por el Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativo. Estos últimos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia a quienes les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Es así que el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 consagra que la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración. Así mismo, consagra que los organismos y entidades adscritos o vinculados a un ministerio o un departamento administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional.

Dicho esto, la Comisión Especial que propone el proyecto de ley no solamente es distinta a las denominadas intersectoriales, sino que además se asemeja a una entidad descentralizada del orden nacional, pues no hay otra forma de entender que se deje en cabeza de esa Comisión la administración del Fondo Cultural, la cual, según la iniciativa,

contará con personería jurídica, esto es con autonomía administrativa y financiera. En ese orden, su creación como entidad descentralizada del sector central resulta Inconstitucional, porque no corresponde con las entidades descentralizadas permitidas por el orden superior.

Igualmente, es preciso indicar que, de conformidad con las leyes orgánicas de Presupuesto,³ el Presupuesto General de la Nación se encuentra compuesto por la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que Incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional.

En ese orden de ideas, el Fondo Especial que se pretende crear tampoco se acompasa con las normas orgánicas de Presupuesto, toda vez que vulnera la estructura orgánica que sigue la apropiación de recursos de la Nación en tanto dicho Fondo sería administrado por una Comisión que no corresponde en esencia a una entidad descentralizada y que de considerarse así sería inconstitucional, de acuerdo con lo expuesto en líneas atrás.

Esta última circunstancia conlleva no solamente que sea inviable la existencia del mencionado Fondo, sino que además sería inconstitucional por contradecir disposiciones contenidas en las leyes orgánicas de Presupuesto, especialmente por la consideración especial que estas tienen en razón a la materia que contienen, esto es la preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto, y el procedimiento al que se encuentran sometidas, consagrado en el artículo 151 superior, lo que las hace distintas a las leyes de naturaleza ordinaria.

Por todo lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable sobre el Proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,



PAULA ACOSTA MÁRQUEZ
Viceministra General

Con Copia a:

Honorable Senador Jorge Hernando Pedraza Niño, Autor

³ “Decreto 111 de 1995 ‘Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989 la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”

Honorable Senador Fernando Tamayo Tamayo,
Autor

Honorable Senador Senén Segundo Niño
Avenidaño, Autor

Honorable Senador León Rigoberto Barón
Neira, Autor

Honorable Representante Jairo Enrique
Castiblanco Parra, Autor

Honorable Representante Humphrey Roa
Sarmiento, Autor

Honorable Representante Cristóbal Rodríguez
Hernández, Autor

Honorable Representante Ciro Alejandro
Ramírez Cortés, Autor

Honorable Representante Rafael Romero
Piñeros, Autor

Honorable Representante Sandra Liliana Ortiz
Nova, Autora

Honorable Representante Camilo Abril
Tarache, Autor

Honorable Representante Jhon Eduardo Molina
Figueroa, Autor

Honorable Representante Albeiro Vanegas
Osorio, Autor

Honorable Representante Pedro de Jesús
Orjuela Gómez, Autor

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano,
Secretario General Cámara de Representantes.

Doctor Benjamín Niño Flórez, Secretario
General Comisión Segunda Cámara de
Representantes.

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE
MUNICIPIOS AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 012 DE 2017
CÁMARA**

*por medio del cual se adopta una reforma política y
electoral que permita la apertura democrática para la
construcción de una paz, estable y duradera.*

DE-995- 2017

Bogotá, D.C., octubre de 2017

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA
SERRANO

Secretario General

Cámara de Representante

Bogotá, D.C.,

**Referencia: Observaciones al proyecto de
Acto Legislativo número 012 de 2017, Cámara,
por medio del cual se adopta una reforma política
y electoral que permita la apertura democrática**

*para la construcción de una paz, estable y
duradera.*

Respetado Secretario:

La Federación Colombiana de Municipios en defensa de los derechos e intereses de las entidades territoriales ha expresado en diferentes escenarios la necesidad en la presentación de un Proyecto de Acto Legislativo que permita a los servidores públicos elegidos por elección popular gobernar por un periodo más extenso que el actual, dándoles la oportunidad de concretar sus planes de Gobierno y cumplir ampliamente sus metas.

Es por ello que y dada la coyuntura política actual emanada del acuerdo final para la terminación del conflicto donde consideramos como el principal acierto de los negociadores del Gobierno el establecer el enfoque de paz territorial como principio orientador de los diálogos, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

Es pertinente recordar que la Constitución de 1991, la norma de normas, el libreto que traza el horizonte en busca del camino adecuado para las igualdades sociales, marca *“al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”*, y al Alcaldesa como su máximo líder, elegido democráticamente por las comunidades locales.

Es claro que los periodos de Gobierno de los Alcaldes y Gobernadores no coinciden con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Nacional, por más esfuerzo que se haga en materia de política es imposible coordinarlos en el tiempo, mucho menos, para la implementación de los Acuerdos con enfoque de paz territorial que exige una reingeniería al funcionamiento del estado descentralizado.

No descansamos y seguimos con la esperanza de lograr un término de tiempo adecuado para la ejecución de los planes de desarrollo, teniendo en cuenta que el actual, por efectos de las disposiciones sobre elaboración y aprobación de planes de desarrollo, garantías electorales, cierres presupuestales, entre otros los 48 meses de gestión se convierten realmente en 22:

- Del mes 1 al mes 5: municipios y departamentos construyen su plan de desarrollo en un esfuerzo por reflejar las necesidades locales articulándose con el plan nacional que se encuentra a la mitad de su ejecución. Plan que en la mayoría de la ocasiones desconoce completamente el plan de desarrollo anterior.
- Del mes 6 al mes 9 se da inicio a la ejecución. En particular, para quienes ejercen actualmente el período 2012 - 2015 ese fue un tiempo en el que los esfuerzos se concentraron en la reglamentación y operación

del nuevo Sistema General de Regalías. Pero no hubo ejecución.

- Del mes 10 al mes 12. Los órganos de control inician sus advertencias por la imposibilidad de contratar bienes y servicios cuya recepción efectiva se pacte en la siguiente vigencia, a menos que se cuente con autorización de vigencias futuras.
- Del mes 13 al mes 22: Continúa la ejecución del plan de desarrollo. A estos nueve meses de ejecución se puede adicionar los 3 meses antes mencionados, para un subtotal de 12 meses.
- Del mes 23 al 29: se da aplicación a la ley de garantías electorales, se suspende la celebración de convenios interadministrativos lo que afecta los programas de cofinanciación. Para octubre, es decir en el mes 22 nuevamente hay advertencias de los órganos de control por las vigencias futuras.
- Del mes 30 al mes 42, hay ejecución de plan de desarrollo. A los doce meses anteriores se pueden adicionar estos 12 adicionales. Se obtiene una cuenta parcial de veinticuatro meses. No obstante, hay que tener en cuenta que en el mes 32 hay posesión del nuevo Presidente de la República de manera que aproximadamente en el mes 38 se aprueba un nuevo Plan Nacional de Desarrollo al cual deben adecuarse, una vez más, los gobiernos subnacionales.
- Del mes 43 a 46 se da aplicación a ley de garantías por las elecciones en municipios y departamentos. No solo se suspenden los convenios interadministrativos sino que las administraciones territoriales quedan impedidos para firmar contratos de prestación de servicios.
- Finalmente en los meses del 47 al 48 es difícil realizar ejecución alguna pues no es posible contratar bienes y servicios cuya recepción efectiva se pacte en la siguiente vigencia, toda vez que las leyes 819 de 2003 y 1483 de 2011 prohíben autorizar vigencias futuras en el último año.

Es decir, con el anterior cálculo se obtienen apenas 24 meses de ejecución, que se reducen a 22, si hay segunda vuelta presidencial, porque se extiende la aplicación de la ley de garantías. Veintidós meses de ejecución bajo un régimen contractual en el que una licitación, por ejemplo, puede tomar entre dos y tres meses en promedio.

De manera que los cuarenta y ocho meses se convierten en la práctica en un plazo tan reducido que no es posible pensar que en ese plazo un mandatario, cualquiera sea el nivel de Gobierno, pueda ofrecer soluciones estructurales a las complejas problemáticas y retos del desarrollo y la prosperidad en Colombia.

Es por ello que las siguientes proposiciones deben ser aplicadas para todas las autoridades nacionales y territoriales y para los servidores por elección popular. Debe ser la rama ejecutiva y legislativa en su conjunto, como responsable de la construcción de la normatividad y la ejecución de las políticas de desarrollo, quienes trabajen armónicamente en equivalentes períodos de Gobierno. De acuerdo con lo cual ponemos a su consideración los siguientes artículos nuevos:

Adiciónense los siguientes artículos al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara “por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”.

Artículo nuevo. El inciso segundo del artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de **cinco (5) años** y tendrán la calidad de servidores públicos.

Artículo nuevo. El inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de **cinco (5) años** y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Artículo Nuevo. El inciso primero del artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de **cinco (5) años** que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

Artículo Nuevo. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de **cinco (5) años**, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Artículo Nuevo. El artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de **cinco (5) años** que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de **cinco (5) años** y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo Nuevo. El período de los miembros de las Juntas Administradoras locales a las que se refiere el artículo 318 de la Constitución Política será de **cinco (5) años**.

Las normas sobre períodos de Alcaldes y Concejales Municipales de este acto legislativo se aplicarán también a los de los Distritos.

Artículo Nuevo. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 132.

Los Senadores y los Representantes serán elegidos para un período de **cinco (5) años**, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

Parágrafo transitorio. Los Senadores y Representantes que se posesionen inmediatamente después de haber sido aprobado el presente acto legislativo, los harán para un periodo de 6 años.

Artículo Nuevo. El artículo 190 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 190.

El Presidente de la República será elegido para un período de **cinco (5) años** por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún

candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o Incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

Si estas proposiciones son aprobadas por el honorable Congreso de la República enriquecería el proceso democrático y electoral para nuestras administraciones locales. En donde el tiempo ofrecería oportunidades para materializar eficazmente las promesas de Gobierno y no como en la actualidad en donde no es posible concluir los compromisos que se adquieren con las comunidades por falta de tiempo y no permite una planeación a largo plazo.

Así mismo da un margen de tiempo sensato en el cual el país no se vería forzado a un desgaste político, electoral y sobretodo económico. Sería un verdadero ahorro para nuestra nación. Mayor plazo, mayor coordinación redundarán en mejor gestión, mejores servicios y mayor bienestar para los colombianos y colombianas.

Recordemos que la debilidad institucional de los gobiernos territoriales ha sido el pan de cada día en las políticas centralistas de los gobiernos de turno, con el agravante del momento histórico que atraviesa el país dada la importancia que tienen los municipios en la implementación de los acuerdos y sus políticas.

Respetado Secretario, los municipios hacen esfuerzos mayores para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, pero también necesitan el apoyo, acompañamiento y la confianza del Estado para no sentirse siempre señalados en su ejecución. Está claramente demostrado que una gran debilidad en materia política de la estructura institucional territorial es que el tiempo de 4 años para los mandatos de alcaldes y gobernadores y su posibilidad de implementar políticas y programas de inversión se reduce a menos de tres años por lo anteriormente anotado (por efectos de aplicación de la ley de garantías y restricciones presupuestales para la ejecución de recursos públicos). Este tiempo es evidentemente demasiado limitado para lograr transformaciones de envergadura; por el contrario, lo que muestra la experiencia de la mayoría de las democracias bien consolidadas, es que un liderazgo bien orientado con un tiempo

suficiente para arraigar políticas de largo plazo, se constituye en el impulso fundamental para un Gobierno local transformador y permite superar la improvisación como una forma de Gobierno.

Por lo anterior, la Federación Colombiana de Municipios ha propuesto en oportunidades anteriores la ampliación del período institucional de mandato, dado el incentivo que ello representa para generar políticas de más largo aliento y consolidar su ejecución. Este factor de la estructura institucional hace parte fundamental de las capacidades de las entidades territoriales para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera, y por lo tanto la generación de importantes proyectos de desarrollo en los territorios.

Con admiración y aprecio,



GILBERTO TORO GIRALDO
Director Ejecutivo

CONTENIDO

Gaceta número 912 - Miércoles, 11 de octubre de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley estatutaria número 080 de 2017 Cámara, Por medio de la cual se establecen medidas de protección al derecho a la honra, buen nombre, a la intimidad personal, familiar y a la imagen.	1
---	---

Informe de ponencia para primer debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 017 de 2017 Cámara, por medio del cual se crea la lista "Ser Pillo No Paga" vinculada a la comisión de delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida anticorrupción y se dictan otras disposiciones.	5
Informe de ponencia para primer debate y texto definitivo propuesto al Proyecto de ley número 099 de 2017 Cámara, por medio del cual se fomenta el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en establecimientos comerciales o en la modalidad de servicio a domicilio y se dictan otras disposiciones.	10
Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 119 de 2017 Cámara, por la cual se autoriza el uso de dispositivos, espacios o estructuras especiales en buses de transporte público y taxis para transporte de bicicletas.	18
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para tercer debate al Proyecto de ley número 078 de 2017 Cámara, 219 de 2017 Senado, por medio del cual se declara como Patrimonio Cultural y Deportivo de la Nación al Estadio Eduardo Santos "Semillero del Fútbol Colombiano" ubicado en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.	19
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para tercer debate al Proyecto de ley número 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.	23
Carta de Comentarios de la Federación Colombiana de Municipios al Proyecto de acto legislativo número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.	28