



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1097

Bogotá, D. C., jueves, 7 de noviembre de 2019

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

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 072 DE 2019 CÁMARA

por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOZADA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 072 de 2019 Cámara, por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante:

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes a la Cámara el presente informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 072 de 2019 Cámara**, por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Adjunto la presente ponencia en original, dos copias y copia electrónica.

Cordialmente,

INTI RAÚL ASPRILLA REYES

Representante a la Cámara por Bogotá

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 072 DE 2019 CÁMARA

por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley Estatutaria que nos ocupa, corresponde a una iniciativa de origen parlamentario, radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 24 de julio de 2019.

TRÁMITE

Origen: Congresional

Autores de la iniciativa: honorables Senadores *Angélica Lozano Correa, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Juan Luis Castro, Aída Yolanda Avella Esquivel, Gustavo Bolívar, Alberto Castilla, Griselda Lobo. Honorables Representantes César Augusto Ortiz Zorro, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca.*

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 693 de 2019.

CONTEXTO

La Constitución Política definió para Colombia un marco jurídico, democrático y participativo, en

aras de garantizar un orden político, económico y social justo, en condiciones de igualdad para “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (...)*”.

En el mismo sentido la Carta Política en su artículo 79 dispone que “[t]odas 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”.

De acuerdo con lo expuesto, la Constitución Política en su artículo 80 le atribuye al Estado la planificación y manejo de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible y agrega que debe prevenir y controlar los factores que deterioren el ambiente.

El ejercicio de la participación es inherente a la planeación y construcción colectiva del desarrollo, por lo tanto, lo es también a la conservación de los recursos naturales y el ambiente.

El artículo 34 de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Planeación Nacional, al definir la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, es perentorio en señalar que de ellos deben hacer parte los sectores ecológicos, entendidos estos como los que defienden y protegen el medio ambiente.

EL PROBLEMA Y SUS CAUSAS

La protección del medio ambiente, por ser de interés general ha de imponerse sobre el interés de los particulares, en cuanto a la explotación y conservación de los recursos naturales. Por ello las comunidades tienen derecho a conocer y pronunciarse previamente, acerca de la conveniencia de la expedición de licencias ambientales por parte de las autoridades.

En la práctica las autoridades ambientales dan licencias de concesión para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, para la ejecución de obras y otras más que generan impacto sobre el medio ambiente. Estas licencias se otorgan de manera indiscriminada y autónoma por las instituciones encargadas, sin consultar sus efectos a las comunidades de las zonas que se impactan. Por eso es frecuente observar grandes deterioros al ambiente y las denuncias de la población sobre desastres que pudieron evitarse de haber consultado a los ciudadanos o a las propias autoridades territoriales cuando las licencias se autorizan desde instancias nacionales.

Entre las causas del problema descrito se pueden mencionar: la superposición de intereses económicos y políticos de unos pocos sobre los intereses comunitarios, la ausencia de una instancia que garantice la participación de los ciudadanos para que con su opinión y visión alerten sobre los efectos negativos que las obras,

actividades o servicios licenciados, puedan causar sobre el ambiente local o regional.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa bajo estudio tiene por objeto: Crear un espacio de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades territoriales en relación a la protección del ambiente en su jurisdicción. Con ello se busca equilibrar el poder del ciudadano y de las entidades territoriales en su interlocución con los entes privados y autoridades públicas del nivel regional y nacional en lo referente a los usos de su territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la protección ambiental en el desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de permiso, autorización o licencia ambiental. Además, se adicionan unas funciones especiales a los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El contenido del articulado es el que se describe a continuación:

Artículo 1°: Consagra el Principio general de participación ambiental que rige el presente proyecto de ley.

Artículo 2°: Creación de los Consejos Ambientales Municipales

Artículo 3°: Funciones de los Consejos Ambientales Municipales

Artículo 4°: Miembros de los Consejos Ambientales Municipales

Artículo 5°: Se refiere a la vigencia y las derogatorias.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY CONSTITUCIONALIDAD

La exposición de motivos del proyecto cita cómo el proyecto se sustenta entre otras normas en los preceptos de los artículos 2°, 13 y 79 de la Constitución Política. De la misma forma hace una amplia exposición sobre el bloque de constitucionalidad (artículo 93 C.P.), integrado por Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y Ambiente ratificados por Colombia, entre ellos la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, suscrito en 1992.

Las anteriores consideraciones más las expuestas en el punto de antecedentes de esta ponencia permiten concluir que el Proyecto de ley número 072 de 2019 Cámara, se ajusta al ordenamiento constitucional vigente en Colombia.

CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El estudio del proyecto nos conduce a entender que se trata de una iniciativa que busca garantizar

a los ciudadanos el ejercicio y goce de derechos a la participación, a la igualdad, al medio ambiente, y el desarrollo sostenible, todos definidos en la Constitución Política. Adicionalmente dota a los municipios y departamentos y a sus autoridades, de instrumentos idóneos para la planeación del desarrollo, el uso del suelo y otras responsabilidades a su cargo.

Este es, en consecuencia, un proyecto de interés general y de conveniencia para la preservación del componente ambiental de la Nación.

IMPACTO FISCAL

La implementación del proyecto de ley en estudio se hará en desarrollo de las competencias propias de los Consejos Territoriales de Planeación, de las alcaldías, gobernaciones y autoridades ambientales, y no requiere apropiaciones adicionales, por consiguiente, no causa impacto fiscal.

IV. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, propongo a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 072 de 2019 Cámara, “*por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”, de conformidad con el mismo texto radicado por los autores, cuyo articulado se anexa.

Del honorable Representante a la Cámara,



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara por Bogotá

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 072 DE 2019 CÁMARA

por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales.*

En el desarrollo del proceso por medio del cual se otorga licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a estas, las autoridades competentes del nivel nacional garantizarán la participación activa y eficaz de las autoridades municipales concernidas, las comunidades y la ciudadanía en el área de influencia del proyecto, obra o actividad, en la decisión sobre las medidas

necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación con incidencia real y efectiva en la decisión, previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades que conforme a ley requieran de estas para su ejecución.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 15a a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 15a. De los Consejos Ambientales Municipales.** Los municipios crearán, con el apoyo del Consejo Territorial de Planeación y los Concejos Municipales, el Consejo Ambiental Municipal como instancia de concertación entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, empresas privadas y el Gobierno nacional, sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), o cualquier otra autoridad competente.

El Consejo Ambiental Municipal es un órgano consultivo cuyo objetivo es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y demás proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.

Parágrafo 1°. En aquellos municipios donde exista alguna instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de todos los propósitos del presente artículo, el Alcalde Municipal o el Concejo Municipal los adecuará a la naturaleza jurídica de los Consejos Ambientales Municipales en un término máximo de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los Consejos Ambientales Municipales deberán establecerse de conformidad con la división administrativa y territorial de cada municipio”.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 15b a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 15b. Funciones.** El Consejo Ambiental Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Servir como la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las

autoridades municipales sobre proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental y estén sujetos a licencia ambiental. El Consejo Ambiental Municipal podrá pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.

2. Discutir, elaborar y presentar un informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental ante la autoridad ambiental competente, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o ante cualquier otra autoridad competente, los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, según lo dispuesto en esta ley. El Consejo Ambiental Municipal deberá presentar el informe de recomendaciones y observaciones de manera previa al otorgamiento o modificación de la licencia ambiental. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Ambiental Municipal podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto, obra o actividad que no estén incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental.
3. Solicitar de forma motivada la realización de estudios y proponer acciones para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetas a procesos de licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente o ante cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Los Consejos Ambientales Municipales podrán solicitar a la autoridad ambiental competente, a los institutos de investigación, a las universidades públicas y privadas apoyo técnico y profesional para adelantar tareas de asesoría, coordinación y veeduría sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.

Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán responder motivadamente esa solicitud de estudios.

4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite del artículo 72 de la Ley 99 de 1993, previa a la emisión del informe de recomendaciones y observaciones. La

realización de esta audiencia es obligatoria para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales de los proyectos, obras o actividades de los que trata la presente ley.

5. Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental, sobre la ejecución de proyectos para la recuperación, preservación y uso sostenible, protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente en su territorio y hacer veeduría a la ejecución de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental que se estén desarrollando en su territorio, así como sobre la adopción de medidas que permitan armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio ambiente en su jurisdicción.
6. Poner en conocimiento de la autoridad ambiental competente la ocurrencia de toda acción u omisión que constituya violación de normas ambientales, con el fin de dar inicio al procedimiento para la imposición de medidas preventivas o sancionatorias, según corresponda, conforme a la Ley 1333 de 2009.
7. Poner en conocimiento de las autoridades ambientales competentes el incumplimiento de los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental.
8. Identificar y promover el conocimiento del patrimonio natural del municipio desde las instancias locales, con el apoyo de los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, otros Ministerios, centros de investigación y demás miembros del Sistema Nacional Ambiental.
9. Hacer veeduría a todos los proyectos que generen impacto ambiental en su jurisdicción y a los permisos, autorizaciones y licencias otorgados en su territorio.
10. Solicitar la suspensión de la licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la Corporación Autónoma Regional, o a cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, en caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente el contenido de la licencia ambiental. La autoridad ambiental competente deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 1°. Cada Consejo Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Los Alcaldes y Gobernadores designarán los representantes del sector ambiental de ternas que envíen las entidades del Sistema Nacional Ambiental o las organizaciones sociales.

Parágrafo 2°. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental, o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.

Parágrafo 3°. La audiencia pública de que trata la presente ley es un espacio obligatorio de diálogo y discusión”.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 15c a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 15c. Miembros del Consejo Ambiental Municipal. El Consejo Ambiental Municipal estará conformado por:

1. El alcalde municipal o su delegado, quien lo presidirá.
2. El personero municipal.
3. Dos representantes del Concejo Municipal.
4. El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el municipio o su representante.
5. No menos de seis delegados de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que adelanten acciones de protección y conservación del ambiente. Estos delegados deberán ser mayoría en el Consejo Ambiental Municipal.
6. Cuando se considere pertinente, los miembros del Consejo Nacional Ambiental o sus delegados podrán tener voz mas no voto en el Consejo Ambiental Municipal.

Parágrafo 1°. El Alcalde, en un término de seis (6) meses, reglamentará las formas democráticas de elección de los representantes de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que harán parte del mismo, sin perjuicio de que el Consejo Municipal reglamente estas materias de acuerdo con sus competencias.

Parágrafo 2°. El 50% de los miembros del Consejo Ambiental Municipal se renovará cada 4 años.

Parágrafo 3°. La Alcaldía Municipal o su delegado, hará las veces de Secretaría Técnica del Consejo Ambiental Municipal”.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 15d a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 15d. Procedimiento del Consejo Ambiental Municipal. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, en el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales se deberá realizar el siguiente procedimiento:

Antes de que la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida para el otorgamiento de la licencia ambiental, esta procederá a radicar oficialmente en la alcaldía municipal y en el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción, donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental que haya recibido para otorgar la licencia ambiental junto con la demás información recibida.

A partir de esta radicación se suspenderán por treinta y cinco (35) días hábiles los términos que tiene la autoridad ambiental para pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia.

Una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental, el Consejo Ambiental Municipal tendrá quince (15) días hábiles para convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. A dicha audiencia se deberá convocar al alcalde, los concejales, las autoridades ambientales y la ciudadanía del área de influencia del proyecto, obra o actividad minera o de hidrocarburos, junto con la Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según sea el caso, y el solicitante de la licencia ambiental.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la audiencia pública, el Consejo Ambiental Municipal expedirá un acta que contenga los principales asuntos discutidos en dicha audiencia. Vencido este término y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, el Consejo Ambiental Municipal deberá radicar el informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental.

Si cumplido el plazo el Consejo Ambiental Municipal no radica el informe de recomendaciones y observaciones, se entenderá cumplido este requisito, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente o la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberá continuar con el trámite respectivo.

Cumplido el trámite anterior, la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo

que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorga o niega la licencia ambiental, que deberá contener la respuesta detallada y motivada de cada una de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe del Consejo Ambiental Municipal, cuando este hubiese sido presentado, con lo que se entenderá surtido el trámite establecido en esta ley.

Parágrafo 1°. En una misma audiencia pública se podrá discutir sobre uno o más proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental.

Parágrafo 2°. Cuando los límites de los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental superen los límites territoriales de un departamento, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), deberá convocar y realizar la audiencia, y los Consejos Territoriales de Planeación de las entidades territoriales involucradas deberán emitir un informe conjunto de recomendaciones y observaciones.

Parágrafo 3°. La discusión, elaboración y presentación del informe de recomendaciones y observaciones del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental, también será necesario en caso de modificación de licencias ambientales cuando:

- (i) Se pretendan ampliar las áreas del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.
- (ii) Se generen nuevos impactos ambientales en el proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.
- (iii) Se requiera el uso adicional de recursos naturales renovables en el desarrollo del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.

Parágrafo 4°. El procedimiento y la audiencia pública ambiental de la que trata esta ley serán obligatorios para los proyectos, obras o actividades mineras y de hidrocarburos sujetas a licencia ambiental.”

Artículo 6°. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Del honorable Representante a la Cámara,



INTRAUÍL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara por Bogotá

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2019 CÁMARA

por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional.

Bogotá, D. C., octubre de 2019

Honorable Representante

RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS

Presidente

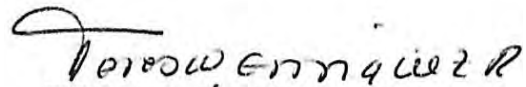
Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 035 de 2019 Cámara, por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional.

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 035 de 2019 Cámara, “*por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional*”, en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,



TERESA ENRÍQUEZ ROSERO

Representante a la Cámara

Departamento de Nariño.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2019 CÁMARA

por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley fue radicado en julio de 2019 por el honorable Representante Fabián Díaz Plata quien en oportunidades anteriores había presentado la iniciativa en las mismas condiciones bajo el Proyecto de ley número 263 de 2018 Cámara, *por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional.*

En dicha oportunidad fue asignado como ponente el honorable Representante Félix Alejandro Chica, quien en la ponencia para primer debate publicada en la Gaceta++ 447 de 2019, propuso el archivo de la iniciativa dado que la misma no estaba en concordancia con los lineamientos dispuestos por el Gobierno nacional puesto que en el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*”

se aprobó el fomento de la llamada economía circular, y en la iniciativa en comento se daba continuidad a la economía lineal.

De igual manera, el ponente del Proyecto de ley 263 de 2018 mencionado, afirmó que la iniciativa carecía de instrumentos que permitieran la efectiva aplicación de la norma y, en consecuencia, resultaría difícil la consecución de los objetivos de reducción de residuos sólidos. Así mismo argumentó que, aunque el objetivo del proyecto es loable, la iniciativa no logró desarrollar su finalidad de manera efectiva, ni tampoco especificó los contenidos mínimos como la definición de las nuevas tecnologías a implementar, entre otras cuestiones. Por último, el ponente puso de presente que algunas de las disposiciones propuestas en la iniciativa, fueron tomadas idénticamente de la Ordenanza 2903 del 8 de agosto de 1988 de la municipalidad de Mendoza – República de Argentina, ya se encontraban en otras normativas colombianas, y de igual forma, algunos artículos desbordaban el objeto de la iniciativa.

Por tales argumentos la iniciativa en comento fue archivada por unanimidad por la honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el 19 de junio de 2019.

II. DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

La Comisión Quinta Constitucional Permanente es la encargada de estudiar en primer debate los proyectos relacionados con el 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; razón por la cual la iniciativa puesta a consideración es de competencia de esta célula legislativa.

Adicionalmente no se encuentran en la iniciativa contenidos de carácter estatutario o carácter orgánico que ameriten darle un tratamiento diferente al del trámite legislativo ordinario contemplado en la Ley 5ª de 1992.

III. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa tiene por objeto regular la incorporación de nuevas tecnologías en los sitios de disposición final, con la finalidad de dar un tratamiento técnico a los residuos sólidos procurando el máximo aprovechamiento posible.

Adicionalmente dispone lineamientos para el tratamiento de residuos sólidos urbanos que incluyen separación y concentración selectiva, transformación y recuperación mediante la reobtención de su forma original, entre otros, debiéndose disponer en los rellenos sanitarios aquellos residuos que no puedan ser tratados por las tecnologías disponibles.

La iniciativa dispone de varios preceptos para la población recicladora de oficio referente a la exclusividad en la recolección de material y el suministro de tecnologías y asistencia técnica por parte del Gobierno nacional, con la finalidad de que se integren a los esquemas de aseo y disposición

final de residuos existentes; entre otras medidas relacionadas con el pago a las prestadoras y las tarifas de aseo.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto está conformado por 9 artículos, incluido la vigencia, que contemplan las siguientes medidas:

Artículo 1°	La presente ley tiene por objeto regular la incorporación de nuevas tecnologías en los sitios de disposición final, con la finalidad de dar un tratamiento técnico a los residuos sólidos procurando el máximo aprovechamiento posible y se regulan.
Artículo 2°	<p>El tratamiento de los residuos sólidos urbanos debe comprender el aprovechamiento de los mismos, contemplando lo establecido en el Decreto 596 de 2018, ya sea por:</p> <p>a) Separación y concentración selectiva de los materiales incluidos en los residuos por cualquiera de los métodos o técnicas usuales.</p> <p>b) Transformación, consistente en la conversión por métodos químicos (hidrogenación, oxidación húmeda o hidrólisis, que contemple el mismo fin), o bioquímicos (compostaje, digestión anaerobia y degradación biológica) de determinados productos de los residuos en otros aprovechables.</p> <p>c) Recuperación, mediante la reobtención, en su forma original, de materiales incluidos en los residuos para volverlos a utilizar.</p> <p>Los literales anteriores no son taxativos, por lo tanto, no excluyen la aplicación de cualquier otra tecnología existente.</p>
Artículo 3°	<p>Los residuos sólidos urbanos que no puedan ser tratados por las tecnologías disponibles deben ser destinados a un sitio de disposición final que determine la autoridad competente, denominado relleno sanitario.</p> <p>Parágrafo 1°. En todos los sitios de disposición final del país la cantidad de residuos tratados por cualquier método debe ser superior a los dispuestos.</p> <p>Parágrafo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley el tratamiento previo a la disposición final debe aumentarse progresivamente de la siguiente manera;</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el primer año un 25%. • En el tercer año un 35%. • En el sexto año un 40%.
Artículo 4°	<p>Tendrán garantizada la exclusividad e inclusión en el proceso de recolección de los residuos sólidos secos y en las actividades de los centros de selección, la población recicladora de oficio, en los términos del Decreto 596 de 2017.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de armonización entre la normatividad existente para el acceso a la asistencia técnica y financiera de la población recicladora de oficio con la finalidad de que se integre a los esquemas de aseo y disposición final de residuos existentes.</p>

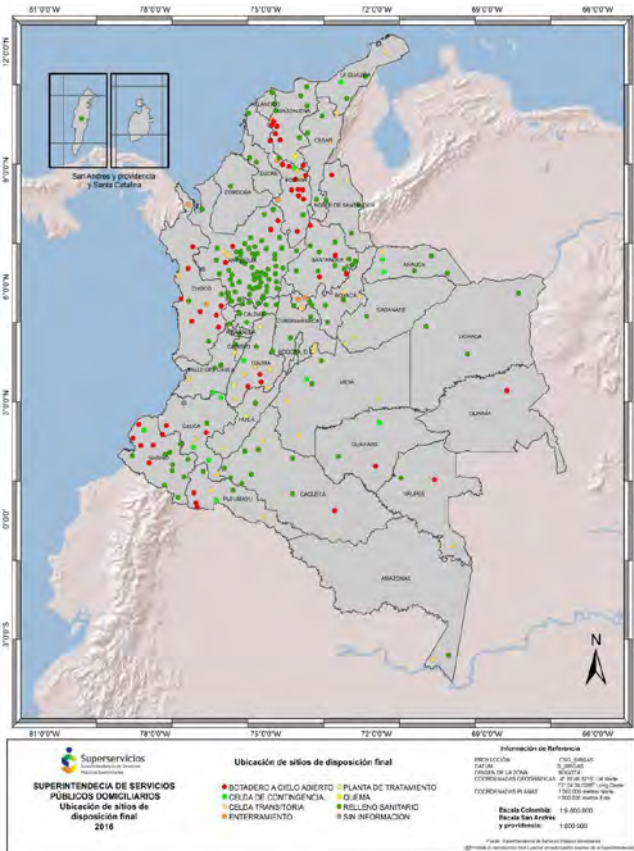


Figura 2. Ubicación de sitios de disposición según el tipo.

Fuente: Superservicios y DNP. Disposición final de residuos sólidos 2016.

Argumentó que los departamentos con mayor número de sitios no permitidos para botar los desperdicios, para la vigencia de 2016, fueron Bolívar (29), Chocó (25), Magdalena (18), Cauca (14) y Nariño (9). De igual forma, señaló que para este mismo periodo, 267.307 toneladas anuales fueron dispuestas en sistemas inadecuados, lo que acarrea grandes impactos negativos para la comunidad, el medio ambiente y el entorno en general.

Adicional a esto, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la vida útil del relleno sanitario de 321 municipios del país se terminará en tres años, lo que tendrá enormes impactos ambientales, ya que el país no cuenta con estrategias para asumir este reto. Entre las ciudades, cuyos sitios de disposición final se les agotará su capacidad para recibir residuos se encuentran: Bucaramanga, Armenia, Manizales y Neiva. Para el caso de Bogotá, al Relleno Sanitario Doña Juana le queda una vida útil de 4 años.

Es de destacar la ausencia de información respecto a la vida útil de los sitios de disposición final inadecuados, debido a su dificultad para el monitoreo. Lo que contrasta fuertemente con la proliferación de los mismos, con esta advertencia el autor relacionó los siguientes datos que hacen relación a los sitios de disposición final adecuados:

- **Relleno Sanitario:** 57, con vida útil de más de 10 años; 45, vida útil de 3 a 10 años; 24, con una vida útil de 0 a 3 años; 12, ya se encuentran vencidos.

- **Planta de tratamiento:** 1, vida útil de más de 10 años; 2, vida útil de 3 a 10 años; 1, con vida útil entre 0 a 3 años.
- **Celda de Contingencia:** 6, cuentan con una vida útil de 0 a 3 años; 3 tienen la vida útil vencida².

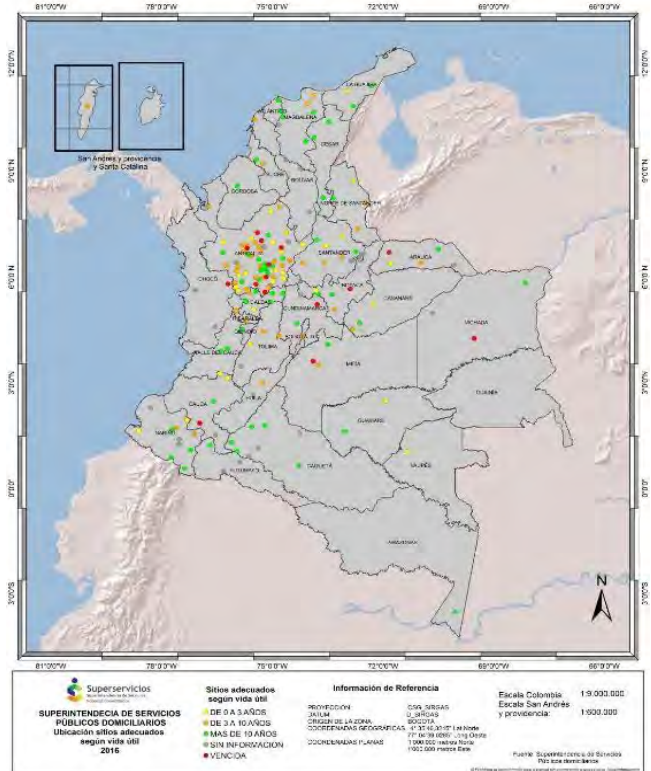


Figura 3. Vida útil de los sitios de disposición final.

Fuente: Superservicios y DNP. Disposición Final de Residuos Sólidos 2016.

En esta materia existe un gran reto para Colombia; según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia genera 11,6 millones de toneladas de residuos al año, aproximadamente 31 mil toneladas al día, de las cuales solo se recicla en promedio un 17%, en países de la Unión Europea este porcentaje llega hasta el 67% de los residuos. La meta que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), ha propuesto a corte de 2018 es del 20%.

Según el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos (2016), en su informe sobre “La disposición Final de Residuos Sólidos”, el 55% de las toneladas de residuos dispuestas en Colombia se concentran en 3 departamentos y el Distrito Capital (Figura 3); Bogotá, D. C. (2,175,203 ton/año, 19.25%), Antioquia (1,951,607 ton/año, 17.27%), Valle del Cauca (1,274,047 ton/año, 11.27%) y Atlántico

² Nota: En el informe “Disposición Final de Residuos Sólidos”, elaborado por el DNP y la Superservicios (2016), del cual se tomó la anterior información, se consideró la vida útil establecida en los permisos ambientales y se establecieron unos rangos para categorizar los sistemas de disposición final de acuerdo con los plazos establecidos en el instrumento de seguimiento del sitio de disposición final (vencida, 0 – 3 años, 3 – 10 años y más 10 de años).

(812,698 ton/año, 7.19%). Adicionalmente, las 11,6 toneladas anuales que se dispusieron se distribuyen según el tipo de sistema, de la siguiente manera de mayor a menor: relleno sanitario (10,904,459 ton/año, 96.49%); celda transitoria (146,829 ton/año, 1.30%); celda de contingencia (109,419 ton/año, 0.97%); botadero a cielo abierto (103,884 ton/año, 0.92%); planta de tratamiento (18,589 ton/año, 0.16%); enterramiento (15,274 ton/año, 0.14%); quema (1,320 ton/año, 0.01%); sin información (1,021 ton/año, 0.01%).

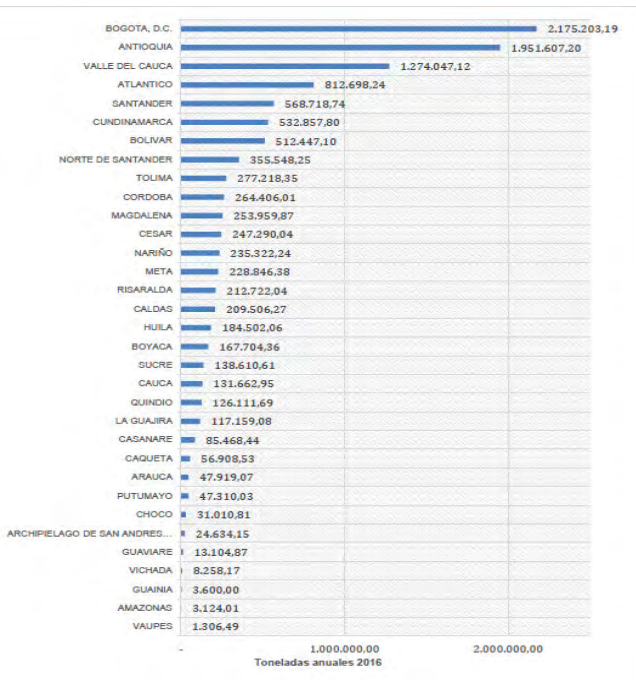


Figura 3. Número de toneladas de residuos en el año 2016 por departamento.

Fuente: Superservicios y DNP. Disposición final de residuos sólidos 2016.

INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

En el cuadro relacionado a continuación, el autor explica de forma gráfica el grado de cumplimiento de los requisitos ambientales de diferentes formas de disposición final. Donde el 0 corresponde a una falta de conformidad, acompañado por una casilla roja.

		Criterio 2E.1	Criterio 2E.2	Criterio 2E.3	Total
Rellenos sanitarios	Dofia Juana	10	0	20	10
	La Pradera	15	10	20	15
	Colomba - El Guabal	20	15	20	15
	Parque Ambiental Los Pocitos	20	15	20	15
	El Carrasco	15	5	0	5
	Total parcial rellenos	15	5	15	10
Celdas contingencia	Celda Contingencia Riohacha	10	10	5	5
	Celda Contingencia Antanas	10	10	0	5
	Celda Contingencia El Cortijo	15	5	0	5
	Total parcial celdas de contingencia	10	5	0	5
Celdas transitorias	Celda Transitoria Biorgánicos del Sur	10	5	5	5
	Celda Transitoria Córdoba	10	5	10	5
	Celda Transitoria Matarrala	10	10	5	5
	Total parcial celdas transitorias	10	5	5	5
Botaderos a cielo abierto	Botadero Loma del Diablo	0	0	0	0
	Botadero El Yarumo	0	0	0	0
	Total parcial botaderos a cielo abierto	0	0	0	0
Global	10	0	10	5	

Tabla. Desempeño de los sitios de disposición final

“Una vez realizada la evaluación de cada uno de los sitios respecto a: Criterio 2E.1- Grado de control sobre la recepción de los residuos y manejo general del sitio, Criterio 2E.2 - Grado de control sobre el tratamiento y eliminación de residuos, y Criterio 2E.3 - Grado de monitoreo y verificación

de controles ambientales; se observa que, de los 13 sitios caracterizados, ninguno presenta un desempeño “alto”. Asimismo, se evidenció que los rellenos sanitarios obtienen una categoría parcial de “medio”; mientras que, los dos tipos de celdas obtiene un desempeño “bajo” y los botaderos a cielo abierto “deficiente”. Se resalta que el desempeño global de la muestra cae en un rango “bajo”. Frente a esta última afirmación se debe tener presente que la muestra no representa el universo completo del país y que este puntaje se ve afectado al contar con la presencia de 5 sitios no adecuados de disposición.

Una de las conclusiones centrales que arroja este balance, se expresa de la siguiente manera; “se hace necesario realizar una mayor gestión en los municipios donde se encuentran los sistemas inadecuados, para que migren lo antes posible a tecnologías donde se dispongan los residuos técnicamente, minimizando las externalidades negativas de la disposición final”³.

Esta recomendación recoge los lineamientos presentados en el documento Conpes 2750 de 199, bajo la premisa de que se establecerían sistemas de control y monitoreo a “los estándares mínimos de calidad para manejo de residuos sólidos y peligrosos, emisiones atmosféricas, ruido y vertimiento de aguas residuales. Se promoverá un programa nacional de manejo de residuos sólidos y reciclaje, que comprometa la participación de los municipios, el sector productivo y la sociedad civil, involucrando soluciones para toda la cadena de producción, distribución y disposición final de basuras, incluyendo rellenos sanitarios y sistemas para el manejo de residuos peligrosos. Se respaldarán las “Empresas Comunitarias de Aseo y Reciclaje”, en los programas de recolección y reciclaje de basuras. para el Control de la Contaminación Sonora, el Ministerio del Medio Ambiente adelantará una campaña masiva de educación para prevenir el ruido de los grandes centros urbanos”.

Argumenta el honorable Representante Fabián Díaz Plata que es importante tener presente que la recomendación anterior se estructura en el año 2016 mientras el documento Conpes es de 1994, y que, si bien se ha promulgado nueva normatividad en el interregno, la falta de apoyo del orden nacional ha dificultado las acciones de intervención técnica lo que ha repercutido en el aumento de los sitios de disposición final que no cumplen requisitos mínimos para operar, y que ante el declive de la vida útil de los sitios de disposición adecuada contribuyen a la proliferación de estos espacios inadecuados.

Este retraso en el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías no ha sido exclusivo de las pequeñas ciudades, la política para la gestión integral de residuos de la ciudad de Bogotá del año 1998 consigna que “El enfoque de la gestión de los residuos sólidos no debe orientarse a establecer rellenos sanitarios sino a establecer y utilizar sistemas de eliminación de residuos o de tratamiento que reduzcan su cantidad y

³ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto número (0838), 23 de marzo de 2005.

peligrosidad, y así evite o disminuya el uso del espacio disponible en los rellenos sanitarios y el riesgo de contaminación que puede generarse en el futuro debido a las reacciones bioquímicas de los materiales dispuestos en los rellenos”.

Para la formulación del presente proyecto de ley, el Autor de la iniciativa retoma algunos de los postulados que orientaron la formulación de la Ley Municipal 1854 de disposición final de residuos de la municipalidad de Buenos Aires, Argentina, adoptando formas de la redacción original que admitían comparación con el derecho interno y que permitían armonizar las disposiciones existentes. Adicionalmente la dilación constante en la implementación de medidas de saneamiento y adecuación técnica, junto a la profundización de los daños ambientales conforme proliferan y se expanden rellenos a lo largo y ancho de todo el país, nos impulsa a poner un alto en este sentido, estableciendo con alcance de ley un freno normativo que suponga un punto de transformación de la forma como gestionamos la disposición final de residuos y, por lo tanto, proponemos el siguiente:

PROBLEMÁTICA DE SALUD PÚBLICA

Quando los residuos sólidos urbanos son dispuestos en rellenos sanitarios ocurren una serie de reacciones biológicas y químicas, “*que favorecen su degradación, siendo generalmente aceptado que en rellenos sanitarios de 30 años o menos de operación, ocurren, al menos, cuatro fases de descomposición: aerobia inicial, ácida anaerobia, metanogénica inicial y metanogénica estable; sin embargo, factores en el relleno sanitario, como la composición de los RSU, condiciones climáticas, como la precipitación e infiltración, la forma de operación, como es el caso de la recirculación de los lixiviados y la implementación de procesos de aireación, pueden tener un efecto sobre las tasas y el tiempo de degradación de los RSU*” (Kjeldsen *et al.* 2002).

En el proceso de degradación múltiples residuos son arrojados al aire, estos residuos afectan a la población circundante y de forma particular a los adultos mayores de conformidad con el estudio “Impacto de un sitio de disposición final de residuos sólidos en la salud respiratoria de los adultos mayores”, demostrando que, independientemente de los potenciales factores de confusión, la salud respiratoria de los adultos mayores de 50 años expuestos al Botadero de Navarro (Valle del Cauca), está afectada con una mayor presencia y cronicidad de síntomas respiratorios moderados y una disminución de la función pulmonar. Adicional la exposición al depósito de residuos sólidos se asoció con un menor valor en los índices de crecimiento ponderal.⁴

⁴ OCAMPO, Carmen Elisa; PRADILLA, Alberto and MÉNDEZ, Fabián. **Impacto de un depósito de residuos sólidos en el crecimiento físico infantil.** *Colomb. Med.* [online]. 2008, vol. 39, n. 3, pp. 253-259. ISSN 1657-9534.

Existen varios estudios en el mundo que dan cuenta del impacto que pueden tener los rellenos sanitarios en la salud de la población cercana, como se ejemplifica a continuación:

- Residentes a menos de 5 km de rellenos sanitarios en seis áreas de la región de Toscana, Italia presentaron excesos de mortalidad por enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares, linfoma de tipo no-Hodgkin y por cáncer de hígado y de vejiga, entre 1995-2000. (Minichilli *et al.*, 2005).
- En 1995 se publicó un estudio sobre familias que vivían cerca de un importante relleno municipal: The Miron Quarry, en la Ciudad de Montreal, Canadá. Este relleno se utilizó entre 1968 y 1990 y es el tercer relleno más grande de América del Norte. Allí se encontró una elevada incidencia de cáncer de estómago, hígado, próstata, y pulmón entre los hombres y de útero y cervical entre las mujeres (ATSDR, 2001).
- Un estudio asocia el riesgo de cáncer y asma a personas con viviendas en áreas de rellenos sanitarios en Helsinki, Finlandia. (Pukkala *et al.*, 2001).
- Un estudio realizado en 1998 por el Departamento de Salud del Estado de Nueva York examinó la incidencia de siete tipos de cáncer en hombres y mujeres que viven cerca de 38 rellenos donde se piensa que existe liberación de gases. De los 14 tipos de cáncer estudiados (7 en hombres y 7 en mujeres), se encontró que en 10 casos, los valores eran elevados, pero en sólo dos tipos de cáncer (cáncer de vejiga y leucemia en las mujeres), fueron estadísticamente significativos.⁵

La evidencia respecto a los impactos sobre la salud pública pone de manifiesto la necesidad de invertir en tecnologías que ayuden a disminuirlos, los residuos a cielo abierto son una consecuencia de los procesos de urbanización, no obstante, las afectaciones en la salud no son consecuencia necesaria, de la disposición de residuos, sino de su disposición sin planificación y tratamiento adecuado.

MEJORES PRÁCTICAS

La definición de las mejores prácticas alrededor de la gestión de los residuos sólidos no contiene una sola fórmula de arreglo, sin embargo la idea de solución pasa por concebir el problema de los residuos como un problema de política pública, que debe tener al centro de sus preocupaciones el aprovechamiento en conjunto con el uso de tecnologías apropiadas, dentro de los modelos de gestión destacados, las características comunes son: la vinculación de sectores marginados

⁵ Resumen de los impactos ambientales y sobre la salud de los rellenos sanitarios, mayo 2004. Segunda Revisión: Julio 2004. Tercera revisión: Septiembre 2008, Campaña Contra la Contaminación Greenpeace, Argentina.

por la sociedad, la destinación de recursos para la adquisición de tecnología con este fin, la vinculación de la ciudadanía en general con el modelo de gestión.

Así dentro de estos modelos destaca el de Sierra Leona al haber apalancado además un sector productivo a partir de la transformación de estos residuos. El modelo de Cochabamba, Bolivia, que recoge la experiencia de la ciudad de Bogotá en el proceso de formalización de población recicladora de oficio bajo un sistema llamado “*ecorrecolectores*”, aunado a una inversión sostenida por parte del Estado para que estos alcanzaran su autosostenimiento y tecnificación, aumentando la ratio de recolección.

En el contexto europeo la experiencia de **Flandes (Bélgica)**, posee el crecimiento en la recuperación de los residuos más alta de Europa, pasando de casi cero en 1980 a más del 70% en 2013. Este hito ha sido posible con una mezcla de políticas sociales, fiscales y legales, educación ambiental, centros de reutilización o el sistema “Pay As You Throw” (PAYT): cuanto menos basura producen sus ciudadanos, menos impuestos o tasas municipales pagan.⁶

FOMENTO AL APROVECHAMIENTO

Expone el autor de la iniciativa que el artículo 8° del presente proyecto de ley busca disminuir la disposición de residuos aprovechables en rellenos sanitarios por vía de la regulación de los residuos dispuestos por los multiusuarios bajo el entendido de que estos son los definidos en el Decreto 1713 de 2002, como “Todos aquellos usuarios agrupados en unidades inmobiliarias, centros habitacionales, conjuntos residenciales, condominios o similares bajo el régimen de propiedad horizontal vigente o concentrados en centros comerciales o similares, que se caracterizan porque presentan en forma conjunta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio”.

Así mismo el decreto prevé la obligación de prorratear los descuentos en virtud del número de usuarios agrupados. El cambio introducido por el presente proyecto pretende que este cálculo y su consecuente descuento por separación de residuos aprovechables se realice de oficio, buscando conservar la mayor armonía normativa posible, al ser concordante con el artículo 80 de la Ley 675 de 2001, el cual señala que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios elaborarán las facturas en forma individual. Adicional el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 contiene los criterios del régimen tarifario, entre los cuales el artículo 87.2 establece el de neutralidad, según el cual cada usuario tiene derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales.

Lo cual implica que los descuentos por aprovechamiento deben aplicarse a todos los multiusuarios independiente si estos lo han solicitado o no, en especial porque el mismo artículo, prevé que las tarifas de los servicios públicos deben basarse en los costos reales de su prestación.

EL PELIGRO DE LOS RELLENOS SANITARIOS

Por último expone el autor de la iniciativa que, uno de los casos más conocidos en Colombia como referente de malas prácticas en el proceso de disposición final de residuos es el del Relleno Sanitario Doña Juana que desencadenó la tragedia del año 1997.

El Relleno Sanitario Doña Juana está ubicado al sur de la ciudad de Bogotá “En la zona rural del Distrito Capital, en terrenos pertenecientes a la vereda “Mochuelo Bajo” del municipio anexo de Usme, a 4,5 kilómetros de su zona urbana. Forma parte de la subcuenca correspondiente a la Quebrada Yerbabuena; el sitio se encuentra entre los 2.715 y 2.800 metros sobre el nivel del mar”⁷. En su diseño inicial el relleno no comprendía tratamiento para lixiviado, ni manejo de residuos peligrosos, no obstante, destacaba el análisis de la Estabilidad de Taludes.

A partir del 1° de noviembre de 1988 se recibieron todos los residuos sólidos domésticos, comerciales, institucionales, de barrido de calles y áreas públicas e industriales producidos en el área urbana del Distrito Especial de Bogotá y en algunos municipios cercanos. Constituyéndose como el único sitio de disposición final de residuos sólidos.

Nueve años después de la puesta en funcionamiento del RSDJ y cinco años después de la creación de la segunda etapa, el 27 de septiembre de 1997 “aproximadamente a las 4:00 de la tarde, ocurrió la explosión. El Relleno Sanitario de Doña Juana (zona II), se derrumbó dejando a la intemperie más de un millón doscientas mil toneladas de residuos sólidos descompuestos y peligrosos, que se esparcieron rápidamente en un área mayor a 15 hectáreas, taponando y represando el cauce del río Tunjuelito. Una nube de gases ofensivos, irritantes y tóxicos se levantó desde la basura y comenzó a esparcirse rápidamente por una extensa zona del suroriente de la ciudad produciendo afectación masiva en vías respiratorias, afectando de forma especial a adultos de la tercera edad y niños.

Doce años después, el 31 de julio de 2009 se presentó un nuevo deslizamiento en la zona VIII del relleno sanitario en dirección longitudinal del Dique sur. La falla, de tipo rotacional, afectó una longitud aproximada de 80 metros y

⁶ INFORME SOBRE LOS RESIDUOS URBANOS Y SU GESTIÓN Y TRATAMIENTO PARA EL TERRITORIO GUIPUZCOANO, Universidad del país vasco, 2013.

⁷ Collazos, Héctor. Deslizamiento de Basura en el Relleno Sanitario Doña Juana. Enero de 1998. <http://www.bvsde.paho.org/eswww/fulltext/gtz/deslbasu/deslbasu.html>. Visto: 23/09/2016.

presentó hundimientos de 5 metros en la cresta y levantamientos cercanos a los 3 metros.

Frente a los hechos ocurridos en el RSDJ, la Contraloría emitió un pronunciamiento bajo radicado 200980232 del 14 de diciembre de 2009, identificando los riesgos de la operación, se afirmó que la capacidad máxima de acopio de basuras se agotaría en el 2010 y que, por ende, se debían habilitar otras zonas de acopio. El 17 de abril de 2013, la UAESP solicitó formalmente la tercera modificación de la licencia ambiental del RSDJ, para realizar una segunda fase de optimización de las zonas VII y VIII, para poder prolongar la vida útil del relleno se debía cumplir con ciertos planes de manejo, que contemplaban dentro de su eje articulador la reducción, reutilización y el reciclaje.

No obstante, el Contralor en el control de advertencia que emitiera bajo el Radicado 10000-23364/2-2014-18559, indicó que:

“Su implementación, se identificaba como vital por cuanto, además de contribuir a la solución de múltiples problemas ambientales asociados a la deficiente gestión de los desechos, apuntaba a reducir la amenaza que se cernía sobre la ciudad, por el agotamiento de la vida útil del relleno, que en el 2006, había sido estimada en cinco años, o sea, hasta el 2011.

El plan de manejo municipal integral de residuos sólidos distinguió como instrumento operativo el “Programa Distrital de Reciclaje”, el que fue previsto en su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016, como “Programa Basura Cero”, no obstante, considera esta Contraloría que las metas de reducción de volumen de residuos con las que se pretendía alargar la vida útil del RSDJ, no han tenido el cumplimiento esperado, veamos:

Para el año 2014 se proyectó un aprovechamiento de 1.111 toneladas diarias y según la información allegada por la misma Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en adelante UAESP, el aprovechamiento potencial es de tan sólo 142 toneladas diarias, es decir, el 11,2% de lo previsto, lo que en la práctica contribuye a prolongar la vida útil del relleno en tan sólo ocho días por año, cuando lo esperado eran 65 días. Lo anterior significa, que las restantes 969 toneladas, cuya separación y potencial aprovechamiento no se le dio cumplimiento, le siguen llegando al RSDJ, con lo cual se disminuye aún más las posibilidades reales de prolongar la vida útil del mismo”.

Es de destacar que en noviembre del año 2012 el Distrito de Bogotá fue condenado a pagar a título de indemnización de daño moral y afectación de los derechos constitucionales mencionados, la suma de \$227.440.511.400 a los integrantes del grupo que se constituyeron como parte en el proceso por las afectaciones derivadas del incidente de 1997. Lo que implica no solo un detrimento sobre las finanzas distritales, sino un

detrimento ambiental y en las condiciones de vida de miles de ciudadanos.⁸

Como se observa a partir del caso del Relleno Sanitario Doña Juana y de la recopilación de hechos relacionados, la disposición final de residuos es un gran generador de riesgos, que crecen conforme al volumen de residuos en disposición final, haciendo menester la contención de estos espacios, la reducción de la cantidad de residuos y su tratamiento. La demora en la implementación de políticas que busquen la transformación y el aprovechamiento de residuos cada vez genera mayores costos al erario público, costos de salud pública y costos sociales, en búsqueda de la contención de los mismos presentamos al Congreso este proyecto de ley.

5. CONCEPTO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios), es una entidad de rango constitucional, que por delegación presidencial ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las entidades y empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas y se encuentra adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Por tal razón y dado que esta Entidad tiene relación directa con la disposición final de residuos sólidos puesto que sus funciones están enfocadas a las Empresas encargadas de realizar estas operaciones, se solicitó concepto sobre la iniciativa, remitiéndose las siguientes observaciones:

1. Respecto del título del proyecto la Superintendencia argumenta que es confuso dado que si bien hace referencia a la actividad complementaria específica de disposición final de residuos sólidos, a lo largo de la iniciativa se combinan tanto las actividades complementarias de disposición final, como de tratamiento y aprovechamiento, sin discriminar la definición, alcance y forma de aplicación de cada una. Adicionalmente argumenta que el proyecto no tiene en cuenta la evolución de la normativa ni la política establecida en el Conpes 3874 de 2017 pues no prioriza el destino de los residuos según su jerarquía ni tiene en cuenta la eficiencia de los procesos y regula tarifariamente por esta vía cuando le corresponde a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), hacerlo.
2. Respecto del artículo 2° sobre el tratamiento de los residuos sólidos urbanos tenemos que, el autor comete un yerro al citar el Decreto 596 de 2016 dado que

⁸ Recopilación de hechos, Acción Popular – Relleno Sanitario Doña Juana, Accionante: Inti Raúl Asprilla Reyes.

manifiesta que es del 2018 y de igual forma se argumenta que la normativa citada no tiene que ver con lo que en la iniciativa se relaciona. De igual forma se argumenta que no se tienen en cuenta las definiciones ya existentes para cada una de las actividades complementarias del servicio público de aseo, confundiendo tratamiento, con aprovechamiento y transformación, esta última que no está definida y que no hace parte del servicio público de aseo dado que es una actividad privada.

3. Frente al artículo 3° se manifiesta que este no es muy claro. La Superservicios precisa que el sitio de disposición final es un lugar donde los residuos no se botan, sino que se tratan de forma técnica. Adicionalmente precisa que si con la expresión “tratado” hace referencia a aprovechados, se tiene que involucrar a todas las entidades competentes ya que los prestadores del servicio de aseo solo pueden ser ejecutores de políticas mas no formuladores de las mismas, ya que esto le corresponde a las entidades territoriales.
4. Manifiesta que los pequeños recicladores no pueden tener exclusividad en la recolección de los residuos ya que tal disposición resulta inconstitucional por resultar violatorio del principio de libertad de empresa.
5. Frente al artículo 5° la Superintendencia manifiesta que es responsabilidad del ente territorial, más que del prestador, el establecer la viabilidad de proyectos y tecnologías de aprovechamiento de residuos sólidos, lo cual debe estar inmerso en el PGIRS (artículos 2.3.2.2.3.91 y siguientes del Decreto 1077 de 2015), luego no sería responsabilidad del prestador; adicionalmente dispone que los residuos sólidos que llegan al sitio de disposición final se entiende que son residuos no aprovechables, luego no es claro para esta Entidad a que hace referencia el autor de la iniciativa cuando habla de una reducción de los residuos sólidos ni las disposiciones relativas a las licencias ambientales, las cuales de igual forma, rebosan el objeto de la iniciativa.
6. Por último, frente al artículo 7°, la Superintendencia conceptuó que el esquema tarifario vigente aborda este asunto, toda vez que la remuneración de la actividad de aprovechamiento se hace precisamente a partir de las toneladas de residuos efectivamente aprovechados, y con cargo a la tarifa que se haga por servicio de aseo; razón por la cual establecerla de otra manera, contravendría la remuneración tarifaria previstas en las Resoluciones CRA 720 de 2015 y 853 de 2018.

En conclusión, la Superservicios afirma que “*El proyecto en su integridad contraviene la política, las leyes, decretos, resoluciones existentes.*

También contraviene la separación en la fuente y la implantación de estrategias de economía circular del país que incluye la aplicación de 9R (Repensar, Reutilizar, Reparar, Restaurar, Remanufacturar, Reducir, Re-proponer, Reciclar y Recuperar)”.

6. CONSIDERACIONES DELA PONENTE

- DE LA IMPORTANCIA DE LA TEMÁTICA PUESTA EN CONSIDERACIÓN

El proyecto de ley que se pone en discusión, tal como se expuso anteriormente, persigue una finalidad muy loable, la cual es la disminución de los residuos sólidos que van a parar a los sitios de disposición final, aun cuando pudieron haber sido reutilizados, reciclados o transformados. Adicionalmente busca que mediante el mejor aprovechamiento de los residuos se puedan obtener productos de calidad, tal como podría ocurrir con el compostaje y la producción de gas y abonos orgánicos.

Además de los beneficios que acarrearían para el ambiente la disminución de los residuos sólidos y su aprovechamiento, Colombia pierde alrededor de 2 billones anuales por no reciclar desechos plásticos⁹. Según datos del Presidente Nacional de Acolplásticos, Daniel Mitchell, más de un millón de toneladas de plástico al año, están llegando a los rellenos sanitarios cuando bien podrían ser aprovechados, generando ingresos y generando empleo a la población.

De igual forma, en el concepto formulado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se informó que son muy pocas las prestadoras que han dado inicio o están trabajando en la implementación de nuevas tecnologías para el manejo de los residuos sólidos, por lo que se halla razón cuando se afirma de la necesidad de obligar a los prestadores y a las entidades estatales competentes a adoptar tecnologías más eficientes para el aprovechamiento y disposición final de los residuos.

La Superservicios informó de manera adicional que entre las principales problemáticas que han sido evidenciadas por esta Entidad se encuentra la falta de cobertura diaria de los residuos, carencia de maquinaria para la operación especializada del sitio de disposición final, presencia de vectores y olores, presencia de personal realizando reciclaje en el frente de trabajo y manejo inadecuado de lixiviados; siendo sancionadas las empresas principalmente por fallas en el servicio en cuanto a calidad, continuidad y cobertura y fallas en el servicio por no contar con Planes de Emergencia y Contingencia adecuados, fallas en el control de vectores y roedores, tratamiento inadecuado

⁹ *El Heraldo*. “Colombia pierde \$2 billones anuales por no reciclar desechos plásticos” del 10 de junio de 2019, recuperado el 25 de octubre de 2019, consultado en <https://www.elheraldo.co/economia/colombia-pierde-2-billones-anuales-por-no-reciclar-desechos-plasticos-640305>

de lixiviados e incumplimiento de parámetros de calidad de vertimientos.

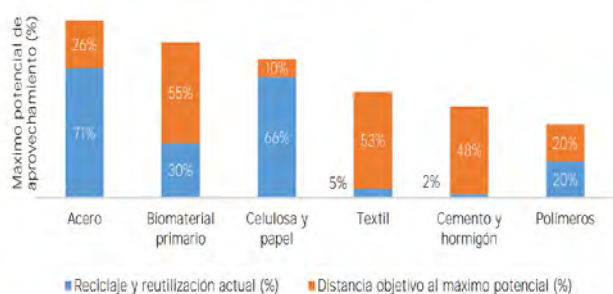
Dentro de las Empresas que han sido sancionadas en los últimos 5 años, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se encuentran las siguientes:

Nombre de la Empresa	Municipio	Departamento
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP	Bogotá, Soacha, Gachancipá	Cundinamarca
Buenaventura Medio Ambiente S.A.E.S.P	Buenaventura	Valle del Cauca
Empresa de Servicios Públicos de Granada	Granada, El Dorado, Vista Hermosa, entre otros	Meta
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá	Zipaquirá, Nemocón, Co-gua	Cundinamarca
Centro de Gerenciamiento de Residuos de Doña Juana S.A. E.S.P	Bogotá, Choachí, Cáqueza, Gutiérrez, Ubaque, Chipaque, Une, Fosca	Cundinamarca
Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. ESP	Bucaramanga, California, Rionegro, Tona, Girón, Floridablanca, entre otros.	Santander
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE	Yopal, Aguazul, Chámeza, Hato Corozal, La Salina, Maní, Monterrey, entre otros	Casanare
Instituto de Servicios Varios de Ipiales	Ipiales, Aldana, Potosí, Córdoba, Pupiales	Nariño
Biorgánicos del Ser del Huila S.A. E.S.P., en Re-estructuración	Saladoblanco, Palestina, Isnos, Oporapa, Pitalito, Elías, entre otros	Huila
Empresas de Servicios Públicos de El Banco, Magdalena ESP	El Banco	Magdalena

Tabla elaborada a partir de datos suministrados por la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios.

Es evidente que nuestro país presenta graves falencias en el manejo de los residuos sólidos evidenciados entre otras cosas, por las bajas tasas de reciclaje y reutilización que rondan en el 17% de las 12 toneladas de residuos sólidos producidas anualmente. En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se diagnosticó que en comparación con los referentes internacionales Colombia está muy por debajo del promedio, como se grafica a continuación:

Gráfica IV-1. Brechas en reciclaje y reutilización de materiales en Colombia frente a referentes internacionales



Fuente: DNP (2018e)¹⁰

Por lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se estableció como uno de los

objetivos del Pacto por la Sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo, en la Línea A: Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, **acelerar la economía circular como base para la reducción, reutilización y reciclaje de residuos**, articulado con las Políticas para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos, Crecimiento Verde, Edificaciones Sostenibles y Cambio Climático.

La economía circular es un paradigma basado en la reducción, reutilización y reciclaje de los residuos sólidos, que contrasta con el modelo de economía lineal basado en la producción, uso y desecho de los elementos basado en una economía de consumo a corto plazo. *“Tomando como ejemplo el modelo cíclico de la naturaleza, la economía circular se presenta como un sistema de aprovechamiento de recursos donde prima la reducción de los elementos: minimizar la producción al mínimo indispensable, y cuando sea necesario hacer uso del producto, apostar por la reutilización de los elementos que por sus propiedades no pueden volver al medio ambiente”*¹⁰.

Con el fin de aumentar el aprovechamiento, reciclaje y tratamiento de residuos, el Gobierno nacional planteó que se tenían que definir criterios para la ubicación de infraestructura de recuperación de materiales y avanzar en la implementación de proyectos tipo con enfoque de cierre de ciclos. Así mismo dispuso que el Ministerio de Vivienda debía establecer los lineamientos en el RAS para el aprovechamiento de biosólidos y biogás generados en el tratamiento de aguas residuales municipales; y con el apoyo de la UPME, promover su implementación; así como realizar el ajuste al reglamento colombiano de construcción sismorresistente para viabilizar el uso de agregados reciclados de concreto y pétreos mixtos en la construcción de infraestructura y generará instrumentos de promoción y aplicación.

Lo anterior nos permite concluir, que existe la necesidad que desde el legislativo se adopten las medidas necesarias para ayudar a consolidar las metas propuestas por el Gobierno en la temática, las cuales deben trascender de simplemente ser políticas de Gobierno y tener una continuidad a lo largo de los periodos para garantizar su efectiva realización, además de lo anterior, también se identifica la necesidad de que se actualice el tratamiento que se le debe dar a las prestadoras del servicio de aseo y de manejo, aprovechamiento y disposición final de residuos, toda vez que la crisis ambiental exige que se tomen medidas más fuertes, a fin de contrarrestar el deterioro de los ecosistemas y el cambio climático.

¹⁰ Sostenibilidad para todos. ¿En qué consiste la economía circular? Consultado el 15 de octubre de 2019, recuperado en <https://www.sostenibilidad.com/desarrollo-sostenible/en-que-consiste-la-economia-circular/>

- OBSERVACIONES A LA INICIATIVA

Después de analizada la iniciativa partiendo de las observaciones realizadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 263 de 2018 Cámara, “*por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional*”, presentada en la legislatura pasada, encontramos que:

- Frente al objeto de la iniciativa que habla de la incorporación de nuevas tecnologías en los sitios de disposición final con la finalidad de dar un tratamiento técnico a los residuos sólidos procurando el máximo aprovechamiento posible, reiteramos los argumentos expuestos por la Superintendencia en el sentido de manifestar que en el objeto no se hace una debida discriminación de las actividades complementarias de disposición final, tratamiento y aprovechamiento dado que cada una de ellas debe hacer referencia a acciones específicas y diferenciadas. En este sentido desde la Ley 142 de 1992 se dispone que existen varias actividades complementarias dentro de las cuales se encuentra el transporte, el tratamiento, aprovechamiento y la disposición final de los residuos y en la iniciativa se hace mención de unas y de otras sin especificar los límites de cada una.
- El artículo 2º hace referencia al tratamiento que se le ha de dar a los residuos sólidos urbanos. Respecto de esta disposición en primer lugar se menciona que la misma es tomada idénticamente de la Ordenanza 2903 del 8 de agosto de 1988 de la Municipalidad de Mendoza de la República de Argentina. Adicional a lo anterior, se presenta un error en la citación del Decreto 596 de 2016 y, por último, el artículo desborda el objeto de la iniciativa dado que en principio solamente hacía referencia a la disposición final, posteriormente habla de aprovechamiento y en este artículo también habla de transformación y recuperación, conceptos últimos que no se encuentran definidos por la normativa colombiana y que en la iniciativa puesta en consideración no se abordan de forma integral para permitir su efectiva aplicación y reglamentación.
- Frente a los artículos 3º y 6º, se argumenta que se desconoce la jerarquía en la gestión de los residuos sólidos la cual se representa como una pirámide invertida en la cual en primer lugar se establecen medidas de prevención de generación de residuos, posteriormente plantea medidas de reducción de residuos a través de la reutilización, para dar paso al aprovechamiento, entendido como reciclaje. Posteriormente siguen las medidas para los

residuos no aprovechables que mediante el tratamiento de los mismos se pueden reincorporar a otros procesos productivos, utilizarlos para la generación de energía o proceder a su compactación, siendo el último eslabón la disposición final en rellenos sanitarios o incineración sin valorización energética.



A pesar de lo expuesto anteriormente, se resalta que la iniciativa puesta en consideración pretende establecer unos límites mínimos de aprovechamiento y tratamiento, toda vez que a pesar de que está definida dicha jerarquía, en la práctica no se está llevando a cabo de manera rigurosa el proceso de gestión de los residuos, lo que ha ocasionado que en muchas ocasiones se pase directamente a la disposición final de los residuos, situación que es la causante de las crisis ambientales que fundamenta la presentación del proyecto por parte del autor.

- Frente al artículo 4º se reiteran los argumentos expuestos por la Superintendencia, al advertir la posible inconstitucionalidad de la disposición, no obstante, se resalta que la articulación de los pequeños recicladores al Sistema, que contribuya a la dignificación de su labor, es una deuda pendiente que tienen los Gobiernos locales y el Gobierno nacional, con esta población.
- En cuanto al artículo 5º se resalta la importancia de adoptar medidas de ese tipo, puesto que tal como se mencionó anteriormente, son muy pocas las prestadoras del servicio de aseo que han incorporado nuevas tecnologías en los procesos de gestión de residuos sólidos, siendo necesario el establecimiento de medidas que obliguen o tiendan que estos actores implementen tecnologías más eficientes. No obstante, al artículo le falta precisión a la hora de definir a qué actividad complementaria se está refiriendo, o a qué momento de gestión de residuos se está haciendo referencia.
- Respecto de los artículos 7º y 8º relacionados con regulación tarifaria, si bien la Superintendencia manifestó su desacuerdo con las disposiciones planteadas por no estar en consonancia con las Resoluciones existentes de la

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, recordamos que una ley se encuentra en rango jerárquico superior a las disposiciones reglamentarias, por lo que en principio el Proyecto de Ley podría modificarlas. A pesar de lo anterior, la complejidad de la temática a tratar amerita de mayores precisiones para su procedencia y la concusión de los objetivos perseguidos por el ponente.

CONCLUSIÓN

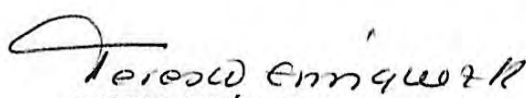
Si bien se reconoce la imperativa necesidad de contar con un instrumento de carácter legislativo que abarque de manera holística las necesidades expuestas, se manifiesta que el presente Proyecto no es suficiente para abordar las problemáticas mismas planteadas por el autor e incluso puede tener un efecto contrario al no tener en cuenta los avances normativos existentes ni los lineamientos planteados por el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, en el Pacto de Producir conservando y conservar produciendo. De igual forma, si se procediera a la modificación del Proyecto para ajustarlo a lo expuesto anteriormente, estaríamos modificando el objeto mismo de la iniciativa derivando en un Proyecto diferente al presentado inicialmente por el Autor.

Adicionalmente se reitera, que en la Legislatura 2018 – 2019 se presentó la misma iniciativa por parte del autor y a pesar de las observaciones realizadas por el Representante ponente, para la presentación del Proyecto de ley número 035 de 2019 se omitió realizar los ajustes respectivos radicándose la iniciativa en el mismo sentido a la presentada el 18 de noviembre de 2018, la cual fue archivada por esta Comisión el pasado 19 de junio de 2019 por razones similares a las expuestas en la presente ponencia.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia desfavorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, archivar el **Proyecto de ley número 035 de 2019 Cámara**, “*por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional*”.

De los honorables Representantes,


TERESA ENRÍQUEZ ROSERO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Nariño

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 5 de noviembre de 2019

Presidente

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Comisión Sexta - Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 062 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 3 de julio del año 2019, fue presentado el Proyecto de ley número 052 de 2019 Cámara por los honorables Representantes Alejandro Vega, David Pulido, Julián Peinado, Juan F. Reyes, Rodrigo Rojas, Óscar Sánchez y otros. Para primer debate, la ponencia nos fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente a los honorables Representantes Rodrigo Rojas Lara, Aquileo Medina Arteaga y Milton Angulo Viveros.

II. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con la exposición de motivos, el proyecto de ley presentado a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto contribuir a reducir los efectos económicos que acarrea el cierre de las vías en Colombia a través de la reducción del pago de peajes por vías alternas para los vehículos provenientes de las ciudades afectadas y la exención de pago de los peajes de retorno, cuando se verifique un cierre de las vías para los vehículos que se encuentren transitando en la misma y que decidan no esperar la reapertura.

III. JUSTIFICACIÓN

a) Razones de conveniencia

Tal y como se explica en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 062 de 2019, los cierres viales generan consecuencias desastrosas para todos aquellos que las necesitan y transitan habitualmente por ellas. El ejemplo más reciente de los cierres (aunque no ha sido el

único) es el de la vía al Llano. Recientemente, la Federación Nacional de Comerciantes –Fenalco-Meta, explicó los efectos adversos que ha tenido el cierre de la vía al Llano, que ha generado pérdidas descomunales. En concreto, dicha Federación argumentó:

“La producción diaria del departamento es de 83.900 millones de pesos de acuerdo con el DANE, y se estima que por cada día de cierre de la vía dejan de ingresar al Meta más de 43.000 millones de pesos, donde aproximadamente \$18.000 se traducen en pérdidas para sectores muy afectados como el agropecuario, turismo, y transporte, entre otros. De este modo, se calcula que han dejado de ingresar al Meta más de 800.000 millones de pesos, y se han perdido en bienes perecederos y cancelación de servicios más de 360.000 millones de pesos.

El cierre de la vía a Bogotá-Villavicencio tiene un impacto representativo en el desarrollo de las actividades económicas de la región, dentro de las cuales se resaltan con su respectivo aporte al PIB: Agricultura, ganadería (10,3%); Industria manufacturera (2,1%); Construcción (7,1%); restaurantes y hoteles (6,5%); Transporte y almacenamiento (4,2%); Actividades de servicios sociales (10,1%). Lo que equivale a un 40,3% de la producción del departamento.

Por cada día de cierre se pierden del 90 al 95 por ciento de las reservas hoteleras, que representan alrededor de 2.340 millones de pesos. Para esta temporada el nivel de ocupación hotelera normalmente es de un 50%, pero actualmente ante las inconsistencias en la carretera, esta no supera el 15%. Cuatro hoteles del departamento han tenido que cerrar sus puertas como consecuencia del cierre de la vía”¹.

A las consecuencias catastróficas descritas anteriormente causadas por los cierres viales, se les suman los efectos propios del tránsito de la vía que tienen que soportar los usuarios de transporte terrestre que se ven obligados a tomar rutas alternas, que son considerablemente más largas: primero, las consecuencias económicas que involucra aspectos como el aumento del costo de combustible, del valor de los fletes y de los peajes y, segundo, las consecuencias en el tiempo de los trayectos.

La exposición de motivos muestra estas situaciones con dos ejemplos prácticos. El primero es el de la ruta Riohacha-Barranquilla. La ruta regular que conecta estas dos ciudades es la ruta Riohacha-Santa Marta, que en promedio es de 4,5 horas y en la cual existen tres peajes, cuyas tarifas

suman² \$39.400. El cierre de esta vía obliga a los usuarios de las vías a tomar una ruta alterna, que es la ruta Riohacha-Valledupar-Barranquilla, que se atraviesa en un promedio de 8 horas y cuyos peajes, que son siete, suman \$63.600. El cambio en la ruta implica un incremento del tiempo del 78% y un aumento en los costos de los peajes del 61%.

El segundo ejemplo es el de la vía Bogotá-Villavicencio, cuya ruta regular es Bogotá-Guayabetal-Villavicencio. Este trayecto tiene una duración de cuatro horas en promedio y el costo de sus peajes, que son 3, es de \$38.700. Cuando se cierra, los usuarios tienen dos rutas alternas:

- La ruta Bogotá-Guateque-Villavicencio, cuya duración es de 7,5 horas (es decir, 3,5 horas más que la duración de la ruta regular) y cuyos peajes, que son seis, ascienden a \$43.900 (es decir, su costo está en un 13% por encima del de la ruta regular).

- La ruta Bogotá-Sogamoso-Villavicencio, cuya duración es de 10,7 horas (es decir, 6,7 horas más que la duración de la ruta regular) y cuyos peajes, que son ocho, ascienden a \$59.700 (es decir, su costo está un 54% por encima del de la ruta regular).

Estos ejemplos evidencian los perjuicios que deben soportar los usuarios de vías terrestres cada vez que se genera un cierre en la vía. Eso explica que este proyecto busque crear unos mecanismos que mitiguen esos efectos adversos que sufren los usuarios, como consecuencia del cambio de vías. Los mecanismos estarán a cargo del Gobierno nacional, quien creará un plan que tendrá las siguientes garantías cuando se presenten cierres viales: (i) un mecanismo para definir las rutas alternas que garantice la movilidad de personas y carga que contemple las entidades territoriales que se vean afectadas por los cierres; (ii) un método para realizar el cálculo para definir la modificación de tarifas, cuando a consecuencia de los cierres las rutas alternas impliquen tiempos de desplazamiento iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) del recorrido promedio en la vía cerrada; (iii) acciones para garantizar la protección de los transportadores que se vean obligados a esperar en los puntos de cierre la reapertura de la vía, y (iv) la difusión de la información los puntos de cierres de vías, las razones de estos y los tiempos previstos de cierre y reapertura, a través de las páginas web institucionales que el gobierno nacional considere pertinentes.

b) Razones jurídicas

El principal fundamento constitucional de este proyecto es el artículo 336 de la Constitución Política, con base en el cual por medio de la ley, ordenanzas o acuerdos, se puede permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y

¹ Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco). “Fenalco Meta pide declarar emergencia económica por problemas de la vía al Llano”. Colombia, junio de 2019. En: <http://www.fenalco.com.co/bienvenidos/fenalco-meta-pide-declarar-emergencia-econ%C3%B3mica-por-problemas-de-la-v%C3%ADa-al-llano>

² Las tarifas de los ejemplos son para vehículos de categoría 1.

contribuciones que se cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen. Esta norma deja a cargo del Congreso, Asambleas y Concejos el sistema y el método para definir los mencionados costos y beneficios y la forma de hacer los repartos.

Con base en esta norma constitucional, el Congreso reguló el cobro de los peajes en el país. Específicamente en el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, estableció que una de las fuentes de financiación para construir y conservar la infraestructura de transporte a cargo de la nación sería el cobro por su uso. Para ello –se afirma en la norma–, la nación puede establecer peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte. Los recursos que se recauden por este concepto deberán ser usados solo para la infraestructura nacional del transporte.

La Corte Constitucional ha interpretado en varias oportunidades el alcance del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, y ha advertido:

“En relación con los conceptos de tasas, tarifas y peajes, a que alude el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 tal como quedó reformado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002, [...] es posible identificar claramente en el sistema fiscal colombiano tres tipos de tributos, a saber, los impuestos, las tasas y las contribuciones, que si bien son todos fruto de la potestad impositiva del Estado, tienen cada uno características propias que los diferencian.

A partir de los textos constitucionales y legales y de la doctrina se ha señalado en este sentido que se denomina “tasa” a un gravamen que cumpla con las siguientes características:

- Constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla.
- Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio.
- Ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales.
- Un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquellas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su

tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado.

También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos.

[...] Como lo explicó la Corte en la Sentencia T-258 de 1995 el “peaje” consiste en la tasa o retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre³.

Con base en el criterio de la Corte anteriormente transcrito, es posible concluir que los peajes a los que hace referencia el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 se clasifican dentro del tipo de tributo de “tasas”, por cuanto son una retribución que deben pagar quienes transiten por una vía pública por utilizarla y, en contraprestación, el Estado debe garantizar que la infraestructura vial se mantenga en óptimas condiciones.

Los cierres que se presentan en las vías alteran esa relación que debe existir en las tasas entre los contribuyentes y el Estado, con base en la cual el pago del peaje se debe ver reflejado en una infraestructura que les permita transitar por vías en buen estado y en trayectos cuya duración sea razonable. En tal sentido, es apenas lógico que, cuando los cierres viales representan un incremento sustancial en los tiempos de duración de los trayectos de los usuarios de las vías, el Estado establezca ajustes en las tasas que cobra, que lleven al equilibrio de tal relación.

El proyecto de ley que se presenta en esta oportunidad, busca que el Gobierno nacional cree un plan de acción orientado a restablecer este equilibrio, con el fin de que cuando se presente un episodio que conduzca a cerrar las vías, se adopten acciones inmediatas que mitiguen los perjuicios de los usuarios.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

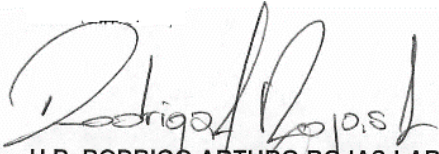
Los ponentes proponemos el siguiente pliego de modificaciones, fundamentadas en: (i) respetar las competencias a cargo del Gobierno nacional; (ii) asegurar que este proyecto no menoscabe el equilibrio económico de los contratos; (iii) delimitar el objeto del proyecto, y (vi) dar mayor claridad al articulado y mejorar su redacción.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 2006. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

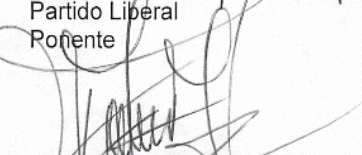
Texto original del proyecto	Modificación propuesta
<p>“Por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.”</p>	<p>“Por medio del cual se establecen medidas que contribuyan a mitigar los efectos adversos generados por el cierre de las vías terrestres en Colombia” a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.”</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas que contribuyan a reducir el impacto económico y social para las personas que se ven afectadas como consecuencia del cierre de las vías terrestres en Colombia.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas que contribuyan a reducir el <u>mitigar los efectos adversos generados por el</u> cierre de las vías terrestres en Colombia.</p>
<p>Artículo 2°. Cuando se presenten circunstancias que obliguen al cierre de vías terrestres de comunicación entre capitales de departamento durante más de tres (3) días calendario continuos, el Ministerio de Transporte deberá expedir un acto administrativo en el cual defina una ruta alterna que garantice la movilidad de personas y carga entre las ciudades afectadas. Si dicha ruta implica tiempos de desplazamiento iguales o superiores al 50% del recorrido promedio de la vía cerrada, en el mismo acto administrativo el Ministerio deberá ordenar la modificación de las tarifas de peaje de la ruta alterna designada, descontando, como mínimo, un 50% del valor de la tarifa vigente para todas las categorías de vehículos de la región afectada por el cierre.</p>	<p>Artículo 2°. <u>Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, en coordinación con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), crearán un plan que contenga las acciones que deberán ejecutarse</u> cuando se presenten circunstancias que obliguen al cierre de vías. terrestres de comunicación entre capitales de departamento durante más de tres (3) días calendario continuos, el Ministerio de Transporte deberá expedir un acto administrativo en el cual defina una ruta alterna que garantice la movilidad de personas y carga entre las ciudades afectadas. Si dicha ruta implica tiempos de desplazamiento iguales o superiores al 50% del recorrido promedio de la vía cerrada, en el mismo acto administrativo el Ministerio deberá ordenar la modificación de las tarifas de peaje de la ruta alterna designada, descontando, como mínimo, un 50% del valor de la tarifa vigente para todas las categorías de vehículos de la región afectada por el cierre.</p>
<p>Artículo 3°. En caso que no sea posible pasar de un punto a otro de la vía por cierre, los conductores que decidan regresar por la misma vía podrán hacerlo sin que deban pagar los peajes de regreso.</p>	<p>Artículo 3°. <u>El plan al que se refiere el artículo anterior, contemplará una estrategia de mitigación de los perjuicios económicos que ocasione el pago de la tarifa de regreso de los usuarios de transporte terrestre que hubieren hecho el pago de una tarifa de peaje y, con ocasión de cierres viales, previsibles para los agentes a cargo del cobro de la tarifa, se vean obligados a devolverse.</u></p> <p><u>Además, con el fin de mitigar los efectos sufridos por los usuarios de transporte terrestre, generados por el cierre de vías terrestres de comunicación entre capitales de departamento durante más de tres (3) días calendario continuos, el plan contendrá, entre otros:</u></p> <p><u>(i) El mecanismo para definir las rutas alternas que garantice la movilidad de personas y carga que contemple las entidades territoriales que se vean afectadas por los cierres.</u></p> <p><u>(ii) Un método para realizar el cálculo para definir la modificación de tarifas, cuando a consecuencia de los cierres las rutas alternas impliquen tiempos de desplazamiento iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) del recorrido promedio en la vía cerrada.</u></p> <p><u>(iii) Acciones para garantizar la protección de los transportadores que se vean obligados a esperar en los puntos de cierre la reapertura de la vía.</u></p> <p><u>(iv) La difusión de la información de los puntos de cierres de vías, las razones de estos y los tiempos previstos de cierre y reapertura, a través de las páginas web institucionales que el Gobierno nacional considere pertinentes.</u></p> <p><u>Parágrafo. En la definición del plan el Gobierno podrá establecer excepciones para la adopción de las medidas, cuando los cierres viales obedezcan a cierres de vías por mantenimiento, o eventos culturales o deportivos debidamente programados.</u></p>

Texto original del proyecto	Modificación propuesta
<p>Parágrafo 1°. Para hacer efectiva la exención planteada en el presente artículo bastará con que se verifique la interrupción en la vía y que el conductor acredite el pago del peaje inmediatamente anterior en el sentido contrario del retorno dentro de las doce (12) horas previas a la presentación del tiquete pagado en el punto de cobro del regreso.</p>	<p>En caso que no sea posible pasar de un punto a otro de la vía por cierre, los conductores que decidan regresar por la misma vía podrán hacerlo sin que deban pagar los peajes de regreso.</p> <p>Parágrafo 1°. Para hacer efectiva la exención planteada en el presente artículo bastará con que se verifique la interrupción en la vía y que el conductor acredite el pago del peaje inmediatamente anterior en el sentido contrario del retorno dentro de las doce (12) horas previas a la presentación del tiquete pagado en el punto de cobro del regreso.</p>
<p>Artículo 4°. Lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de esta ley no aplica para las circunstancias de cierres de vías por mantenimiento, eventos culturales o deportivos debidamente programados.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 5°. Si el concesionario advierte que hay riesgos para la seguridad física de las personas que decidan esperar en los puntos de cierre la reapertura de la vía deberá avisar tal situación a quienes se encuentren en el lugar a través de los funcionarios autorizados y difundir la información en las redes sociales y página web de la concesión.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 6°. En caso de que la ejecución de lo dispuesto en esta ley cause la pérdida del equilibrio económico de algún contrato de concesión vigente el Ministerio de Transporte a través de la entidad contratante respectiva podrá autorizar la aplicación de las medidas que permitan corregir tal situación.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 7°. La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p>Artículo 4°. La presente ley entra en vigencia rige a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i>, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p>

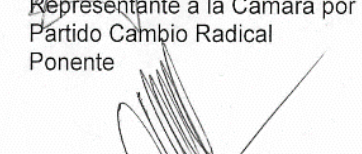
Cordialmente,



H.R. RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal
Ponente



AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara por Tolima
Partido Cambio Radical
Ponente




MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Partido Centro Democrático
Ponente

V. PROPOSICIÓN

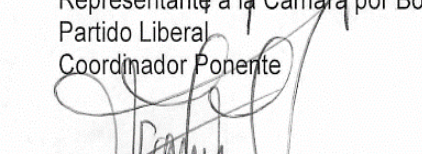
Bajo las consideraciones expuestas, rendimos ponencia positiva al Proyecto de ley número 062 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones* y solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes,

dar primer debate a la mencionada iniciativa junto a su pliego de modificaciones.

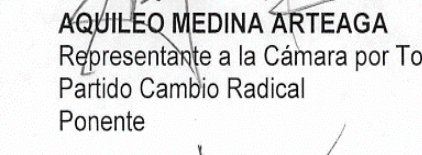
De los Honorables Representantes,



H.R. RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal
Coordinador Ponente



AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara por Tolima
Partido Cambio Radical
Ponente



MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Partido Centro Democrático
Ponente

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establecen medidas que contribuyan a mitigar los efectos adversos generados por el cierre de las vías terrestres en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas que contribuyan a mitigar los efectos adversos generados por el cierre de las vías terrestres en Colombia.

Artículo 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, en coordinación con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), crearán un plan que contenga las acciones que deberán ejecutarse cuando se presenten circunstancias que obliguen al cierre de vías.

Artículo 3°. El plan al que se refiere el artículo anterior, contemplará una estrategia de mitigación de los perjuicios económicos que ocasione el pago de la tarifa de regreso de los usuarios de transporte terrestre que hubieren hecho el pago de una tarifa de peaje y, con ocasión de cierres viales, previsibles para los agentes a cargo del cobro de la tarifa, se vean obligados a devolverse.


Además, con el fin de mitigar los efectos sufridos por los usuarios de transporte terrestre, generados por del cierre de vías terrestres de comunicación entre capitales de departamento durante más de tres (3) días calendario continuos, el plan contendrá, entre otros:

- (i) El mecanismo para definir las rutas alternas que garantice la movilidad de personas y carga que contemple las entidades territoriales que se vean afectadas por los cierres.
- (ii) Un método para realizar el cálculo para definir la modificación de tarifas, cuando a consecuencia de los cierres las rutas alternas impliquen tiempos de desplazamiento iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) del recorrido promedio en la vía cerrada.
- (iii) Acciones para garantizar la protección de los transportadores que se vean obligados a esperar en los puntos de cierre la reapertura de la vía.
- (iv) La difusión de la información de los puntos de cierres de vías, las razones de estos y los tiempos previstos de cierre y reapertura, a través de las páginas web institucionales que el Gobierno nacional considere pertinentes.


Parágrafo. En la definición del plan el Gobierno podrá establecer excepciones para la

adopción de las medidas, cuando los cierres viales obedezcan a cierres de vías por mantenimiento, o eventos culturales o deportivos debidamente programados.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



H.R. RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal
Ponente



AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara por Tolima
Partido Cambio Radical
Ponente



MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Partido Centro Democrático
Ponente

**COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN**


INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 5 de noviembre de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 062 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue firmada por los honorables Representantes *Rodrigo Rojas Lara* (Coordinador Ponente), *Aquileo Medina Arteaga*, *Milton Hugo Angulo Viveros*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 565 / del 5 de noviembre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 021 DE 2019 CÁMARA**

por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos.

Bogotá, octubre 30 de 2019

Doctor

JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ

Vicepresidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá

Asunto: Remisión ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 021 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos.

Respetado doctor Berrío:

En virtud a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, en nuestra condición de ponentes para el Proyecto de ley número 021 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos*, rendimos ponencia negativa con los requisitos de que trata el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,



FABIO FERNANDO ARROYAVE
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Ponente

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 021 DE 2019 CÁMARA**

por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos.

I. ANTECEDENTES

El 23 de julio de 2019, ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, se radicó el proyecto de ley, que, por el consecutivo de radicación, le correspondió el número 021 de 2019 Cámara; proyecto que fue debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 665 del 26 de julio de 2019.

Iniciativa legislativa de origen parlamentario suscrita por el honorable Representante a la Cámara César Augusto Lorduy Maldonado, que, por considerarlo de su competencia, se remitió a la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Tras el reparto en la Comisión, la Mesa Directiva de esta célula legislativa, procedió a designar como coordinador ponente al honorable Representante a la Cámara Fabio Fernando Arroyave y como ponente al doctor John Jairo Roldán Avendaño.

II. DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De la lectura de la exposición de motivos, lo que la iniciativa busca es “...desarrollar el principio de buena fe contractual...” bajo algunas medidas que protejan a los proveedores de servicios al Estado, con el fin de que no sean sometidos a condiciones contractuales gravosas en relación con los procedimientos de pago y el plazo para hacer efectivo el mismo, única y exclusivamente a los pagos que el Estado realiza.

Para el desarrollo de este postulado, se busca la consolidación de cuatro elementos principales:

1. Fijación de un plazo
2. Regular procedimientos de cobro
3. Adopción de medidas que brinden garantías frente a posibles incumplimientos
4. Garantizar el pago oportuno

Las medidas propuestas, señala la ponencia, surgen a partir de que, dentro de las obligaciones del Estado, por mandato constitucional, se encuentran las de la “...prestación de los servicios de salud, saneamiento ambiental, educación, alimentación escolar, recreación y demás servicios sociales...” y para dar efectivo cumplimiento a esta obligación, la nación acude a la suscripción de contratos de suministro de servicios y productos. Señala el autor que para la prestación efectiva de estos servicios es necesario que el “...estado descentralice a tiempo los recursos destinados a este tipo de servicios sociales...” elemento que conllevaría a evitar el atraso en los pagos, pues estas demoras conllevan obstáculos para la prestación de los servicios y a su vez afectan la economía de miles de colombianos.

Continúa la exposición de motivos, indicando que la gestión contractual pública, se basa en “objetivos” de eficiencia y transparencia de conformidad con los mandatos señalados en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Prosigue, ejemplificando que en lo que atañe al sector salud, este sufrió una transformación en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y la Ley 1122 de 2007. En desarrollo de este mandato legal, mediante el Decreto 2265 de 2017, se estableció a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en

Salud (ADRES) como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica y otras características y, a raíz de esto, es que la entidad del Sistema Nacional de Salud, pueden subcontratar servicios y provisión de productos para el cumplimiento de sus obligaciones.

A partir de allí, apunta, los particulares que prestan servicios y productos pueden verse sometidos a situaciones gravosas en relación con procedimientos de pago y el plazo, generando “...más carencias de las que ya les aquejan y la posible vulneración de derechos fundamentales como la salud, educación y alimentación.”

Tras este acápite, continúa un título denominado “**Conveniencia del proyecto**” el cual señala que los “plazos en el sector público” se establecen dependiendo de la modalidad de contratación y los términos señalados en la convocatoria, plazos a los cuales se deben ajustar quienes decidan participar en procesos de licitación y “en muchas ocasiones” estos plazos no se cumplen, lo que genera más insostenibilidad financiera a aquellos prestadores de servicios sociales como los servicios de “... salud, educación, alimentación, y demás servicios sociales...”.

En razón a ello, apunta la exposición de motivos, que dentro de las mayores necesidades que aquejan a los colombianos se encuentra la adecuada y oportuna prestación de los servicios de salud, citando como ejemplo, el gran número de tutelas presentadas para el amparo de los derechos ligados a este sector y que es a partir de allí, que es necesario “...reconocer las deudas del Estado al sistema de salud...” para avanzar en la solución a la insostenibilidad financiera por la que atraviesan los hospitales públicos del país.

Otro ejemplo, de las graves condiciones a las que se someten algunos sectores con ocasión al incumplimiento de los plazos, se evidencia en las instituciones educativas públicas, que presentan problemas para la adquisición de suministros básicos, inversión en infraestructura, personal cualificado, que conlleva a “... atravesar crisis en la adecuada prestación del servicio...”.

Citando estos dos ejemplos de los sectores salud y educación, es que se propende por una “...regulación en las políticas de pago...” del ente estatal a las empresas que proveen o suministran servicios para el bienestar social y, consecuencia de ello, podrán tomarse medidas de “reestructuración” financiera que le permitan responder a las deudas y, en consecuencia, el servicio sea prestado en mejores condiciones.

El título que prosigue la exposición de motivos, se denomina “*Derecho Comparado*” en la que se indica que, en cuatro países a nivel internacional, las compras estatales se encuentran cobijadas

bajo el régimen de plazos, a saber: España; Reino Unido; Unión Europea y Chile.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

A. DE LA MATERIA DEL PROYECTO DE LEY

El régimen de contratación estatal, a diferencia del régimen privado, se ciñe a los parámetros establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones. En el ámbito particular se acoge el principio de la “*libertad de la autonomía de las partes*”. En desarrollo a este principio que rige los vínculos contractuales entre particulares, desde el ámbito civil y comercial, es que se ha desarrollado la teoría de que el contrato es ley para las partes, conocido como el principio “*Pacta Sunt Servanda*”.

Es en desarrollo de este principio de la autonomía de la voluntad de las partes para obligarse, que el régimen jurídico civil y comercial, prevén que el mismo se erige como desarrollo de derechos fundamentales, como lo son el libre desarrollo de la personalidad y soportes del Estado Social de Derecho, que en términos de la Corte Suprema de Justicia se transcribe:

“*La autonomía privada (auto, ‘aujtov’, uno mismo, y “nomos”, ley), expresión de la libertad, derechos fundamentales, libre desarrollo de la personalidad e iniciativa económica y de empresa garantizadas por el “Estado Social de Derecho” en tanto soportes del sistema democrático (Preámbulo, artículos 2º, 13, 14, 16, 28, 58, 59 a 66, 78, 82, 94, 150 [19] y [23], 332, 333, 334, 335, 373, Constitución Política), confiere al sujeto iuris un poder para engendrar el negocio jurídico (negotium iuridicus, Rechtsgeschäft), rectius, acto dispositivo de intereses jurídicamente relevante.*

Más concretamente, la persona es la médula cinética, razón y justificación de toda conocida ordenación normativa, a la cual le concede personificación, atributos, derechos, iniciativa, libertad y habilidad jurídica para disponer de sus intereses en procura de satisfacer sus fines, necesidades vitales, designios o propósitos individuales en la vida de relación, disciplinar, regular, gobernar u ordenar su esfera dispositiva en el tráfico jurídico mediante el negocio jurídico y el contrato o “‘acuerdo dispositivo de dos o más partes o sujetos contractuales para constituir, modificar o extinguir relaciones jurídicas’ (artículos 864 Código de Comercio y 1495 Código Civil)” (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado ponente: William Namén Vargas. Referencia: 11001-3103-012-1999-01957-01. Agosto 20 de 2011).

Como consecuencia de este principio de autonomía, es que las partes regulan y fijan los parámetros en que cada una se obliga. No obstante, por situaciones propias del mercado, existen

ciertos límites a dicha autonomía, en especial cuando se consideran contrarios a los principios constitucionales o el bien general. En términos similares lo ha planteado la Corte Constitucional, al respecto:

“La autonomía de la voluntad privada y, como consecuencia de ella, la libertad contractual gozan entonces de garantía constitucional. Sin embargo, como en múltiples providencias esta Corporación lo ha señalado, aquellas libertades están sometidas a condiciones y límites que le son impuestos, también constitucionalmente, por las exigencias propias del Estado social, el interés público y por el respeto de los derechos fundamentales de otras personas” (Corte Constitucional. Sentencia SU-157 de 1999. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero).

Así las cosas, es claro que el Estado está plenamente facultado para intervenir o limitar esta autonomía, pues su finalidad es la de proteger o conservar el interés general y es de allí, que diferentes legislaciones extranjeras, han decidido incorporar leyes que limiten el máximo de días de pagos por negociaciones en donde se adquieran bienes o servicios, pues podríamos encontrarnos ante situaciones de abuso en donde el gran comercializador es quien impone, literalmente, el precio, forma de pago y el modo de comercialización de los productos, en situaciones en donde no se podría llevar a cabo una negociación en igualdad de condiciones, por lo que se requiere “equilibrar la balanza”.

Diferentes estudios han dado cuenta de que el mercado y las prácticas comerciales, pueden llevar al cierre definitivo de establecimientos comerciales, que, si se quiere, pueden ser consideradas como un abuso en la posición dominante, de aquellas grandes empresas que se abastecen de los productos y servicios prestados por las Mipymes. Es allí en donde el Estado puede entrar a regular, teniendo como derrotero el interés general, como principio constitucional.

Sin embargo, este tipo de situaciones que se describen, no operan en la relación de contratación entre el Estado y los particulares, pues esta no se rige bajo la autonomía de la voluntad de las partes que intervienen, esto es, de un lado el Estado y, de la otra, quien decide ofrecer sus productos o servicios.

Desglosando el contenido del proyecto de ley, podríamos indicar que lo se busca es la modificación, en cierta medida, del régimen contractual estatal, pues el objeto es establecer un límite de días para el pago por contratos entre el Estado y un particular. A partir de allí es que nos debemos preguntar si efectivamente resulta ser competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el dar curso al proyecto, bajo las competencias que señala el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

No obstante, consideramos que el proyecto, tiene por objetivo el mismo del que trata el Proyecto de ley número 181 de 2018 Cámara; 185 de 2019 Senado, “*por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación*” proyecto que ya surtió su debate en Cámara y que se tramitó por la Comisión Tercera, situación que nos llevaría a pensar que toda vez que el objetivo de los dos proyectos es el mismo, se podría enmarcar dentro de los asuntos que ha de conocer la Comisión Tercera Constitucional Permanente, esto es, el régimen de regulación económica¹.

B. EL RÉGIMEN DE LOS PLAZOS DE PAGO EN MATERIA CIVIL Y COMERCIAL

En desarrollo del principio de libertad y autonomía que rigen en las relaciones privadas y el denominado “*Pacta Sunt Servanda*” el comercio ha llevado a que, en no pocas oportunidades, quien adquiere productos y servicios, sea el que fija el plazo en el cual se realizará el pago frente a quien los provee.

Recientes estudios dan cuenta que uno de los principales problemas con los que se encuentran las micro, pequeñas y medianas empresas, es el fondeo para mantener sus estándares de producción, pues el plazo impuesto por la comercialización de productos y servicios, ha llevado a que tengan que acudir a herramientas financieras, generando un costo adicional que en muchas veces conlleva a tener que poner fin a su actividad productora de renta.

Un estudio del sector empresarial, adelantado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), denominado “La Gran Encuesta Pyme” da cuenta que, dentro los principales problemas que se encuentran las pymes en el ejercicio de sus actividades comerciales es la rotación de cartera y la iliquidez, tal como lo detallan las siguientes gráficas:

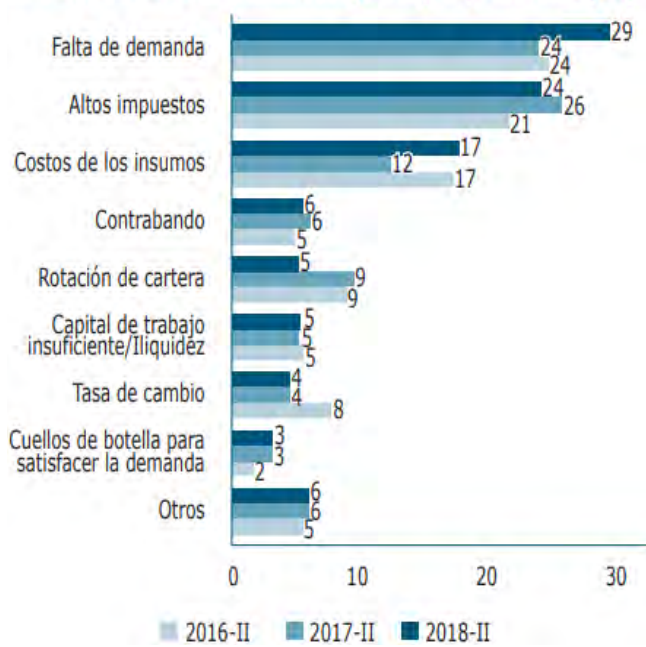
¹ ARTÍCULO 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Tercera.

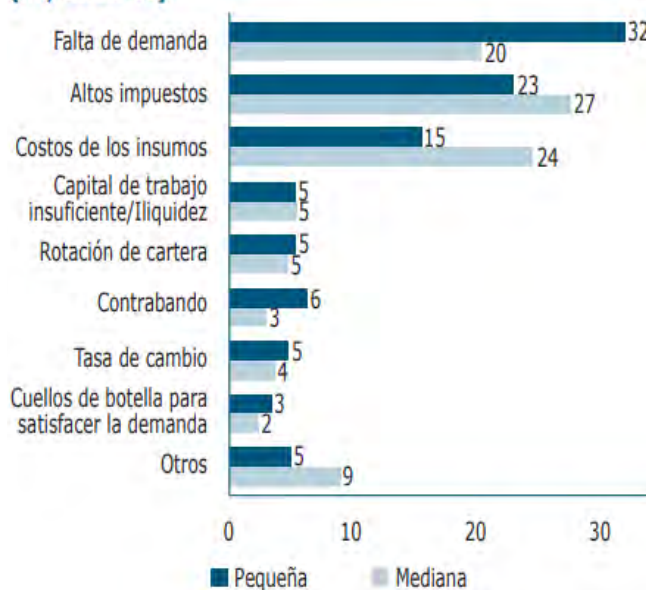
Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

Gráfico 21. Sector industria: principal problema (%)



Centro de estudios económicos de la ANIF. La Gran Encuesta. Lectura Nacional. Primer semestre 2019. Pp. 11.

Gráfico 22. Sector industria: principal problema por tamaño de empresa (%), 2018-II



Centro de estudios económicos de la ANIF. La Gran Encuesta. Lectura Nacional. Primer semestre 2019. Pp. 11

Es en virtud de este diagnóstico, que ha hecho curso en el Congreso de la República el Proyecto de ley número 181 de 2019 Cámara; 185 de 2019 Senado, que en términos generales busca proteger al micro, peño y mediano empresario de los largos plazos a los que se ha visto sometido por el pago consecuencia de la comercialización de sus productos o servicios.

Sin embargo, respecto al régimen contractual y de ejecución presupuestal que rige la Ley 80, vemos que no es consecuente el equiparar estos dos escenarios, disimiles por la legislación que cada uno atañe, esto es: la autonomía de la voluntad, de un lado; del otro, la Ley 80 y la correspondiente cadena de ejecución presupuestal. Son dos escenarios disimiles entre sí y el problema a atacar es diferente en cada uno de estos.

Para culminar este capítulo, podemos terminar indicando que, según la ANIF y el estudio precitado, junto con otro denominado “Gran Encuesta Microempresas”, que las Pymes están financiado las grandes empresas, al establecer plazos que oscilan entre los 90 a 180 días para el pago por sus productos², generando, si se quiere, una falla en el mercado, que en términos de la ANIF se ha descrito así:

“Dicho en otras palabras, las Pymes se endeudan para solucionar sus problemas de flujo de caja causados por excesiva demora en el pago de sus facturas. Al no utilizar los recursos del crédito bancario para expandir y modernizar sus negocios, las Pymes terminan sacrificando productividad para enfrentar estos problemas de liquidez.”³

De este análisis no se evidencia como problemática la contratación estatal o trámites propios para la ejecución presupuestal con gastos asociados a la nación.

C. EL CICLO PRESUPUESTAL NACIONAL

Desde el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, podemos detallar cómo la preparación, construcción, aprobación y ejecución del presupuesto general de la Nación implica procedimientos propios y diferenciados respecto al régimen de pagos o ejecución presupuestal de una compañía de derecho privado.

Partamos indicando que el sistema presupuestal nacional, se basa en varios principios, que difieren respecto a los presupuestos de una entidad privada. El Estatuto Orgánico de Presupuesto detalla, a partir del artículo 68 y siguientes, la forma de ejecución presupuestal a nivel nacional y de las entidades territoriales, el cual inicia con un Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), pasando por el Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC) y con el Registro Presupuestal (RP), sin alguno de estos factores y elementos, no se podrá ejecutar recurso alguno del Presupuesto General de la Nación. El gráfico 1 explica, de manera más detalla, el ciclo presupuestal en nuestro país.

Son esta serie de requisitos y procedimientos que se han detallado en el Estatuto Orgánico de presupuesto, que conllevan, necesariamente, a que el régimen de contratación estatal también lo prevea y estén estrechamente ligados, pues de allí se deriva la efectiva aplicación del principio de la legalidad del gasto.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-555 de 1993, detalló la diferenciación existente entre

² “De no obrarse pronto, las Pymes continuarán financiando a las grandes comercializadoras al enfrentar pagos diferidos a 90-120 días.” Pymes, Liquidez y “Ley de Pronto Pago”. Comentario Económico del día. ANIF. Marzo 20 de 2019. Consultado el 03-10-2019 en: <http://www.anif.co/sites/default/files/mar20-19.pdf>

³ Ibídem.

el régimen presupuestal de una persona jurídica de derecho privado, en comparación el régimen propio del sector público, en los siguientes términos:

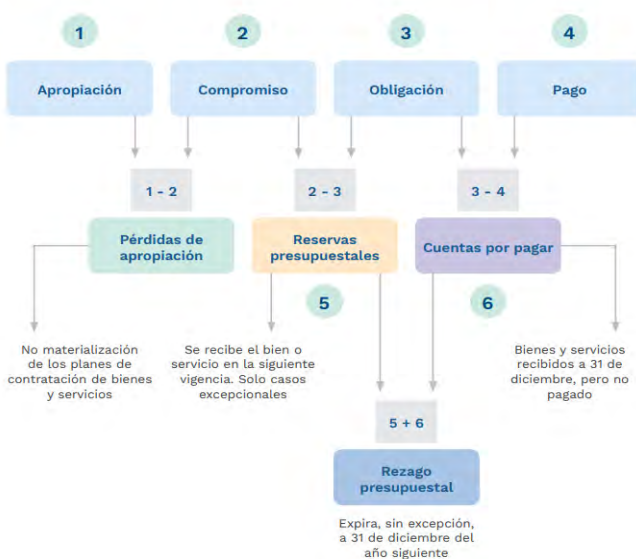
“El proceso presupuestal que rige para el conjunto de las entidades públicas se inspira en el principio de legalidad, de profunda raigambre democrática, en cuya virtud se reserva a un órgano de representación popular la decisión final sobre el universo de los egresos e ingresos estatales. Asimismo, la racionalidad, eficacia y responsabilidad inherentes a la función pública, demandan que el recaudo y aplicación de los dineros del erario se manejen de acuerdo con reglas y procedimientos predeterminados y controlables.

(...)

Los particulares, en cambio, por fuera de los eventos extraordinarios de los procedimientos concursales o de la quiebra, no están sujetos a un sistema forzoso de programación y ejecución ordenada de sus ingresos y gastos. Como quiera que sus fondos no provienen del erario y que su destinación libre no está vinculada con el servicio público, es apenas lógico que ni siquiera sus procedimientos internos de orden contable, financiero y presupuestal, pueden limitar y, en modo alguno, impedir la ejecutabilidad - en este caso inmediata - de los títulos que incorporen créditos dinerarios de los que sean deudores”.

Gráfico 1:

Cadena presupuestal



Tomado de: Presupuesto ciudadano 2019. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Consultado en: <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2019.pdf>

Ahora bien, indagando más a fondo sobre la cadena de ejecución presupuestal en lo que respecta al sector público, vemos que este se compone de varios pasos para poder, finalmente, llevar a cabo la ejecución presupuestal en concreto.

El artículo 352 de la Constitución Política, da cuenta de que es el Estatuto Orgánico del Presupuesto el que regulará lo concerniente a la ejecución presupuestal⁴; esta norma, al tener el rango de norma orgánica, “irradia” de forma general a todo el ordenamiento jurídico nacional. Además de ello, la jurisprudencia constitucional ha reiterado el carácter y alcance de estas normas, al posicionarlas como parte del bloque de constitucionalidad, en los siguientes términos: “...las leyes orgánicas pueden ser utilizadas como parámetro de control si (i) determinan en algunos casos el alcance real de las normas constitucionales y (ii) su contenido, según la Constitución, enmarca los límites a los que deben ceñirse otras leyes, lo cual configura la exigencia de un trámite especial en ciertos temas (trámite de ley orgánica o estatutaria), que debe ser respetado so pena de vulnerar los principios constitucionales que la contienen.” (Corte Constitucional. Sentencia 238 de 2010. M. P., Mauricio González Cuervo).

En razón a ello es que la Ley 80 de 1993, con sus respectivas reformas, al momento de prever los mecanismos de contratación deben fijarse formas para dar cumplimiento a los requisitos que señala el Estatuto Orgánico de Presupuesto, pues la ejecución presupuestal se concreta con la contratación estatal.

En un análisis sobre la constitucionalidad de algunos apartes de los artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, la Honorable Corte Constitucional, definió que:

“Así mismo, el legislador, al elaborar el estatuto general de contratación administrativa, debió supeditar los preceptos que en materia presupuestal incluyera en este, a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma de superior jerarquía a la que contiene el estatuto de contratación, la cual, como lo señaló de manera expresa esta Corporación es una ley ordinaria:

“...la ley definitoria de la contratación administrativa expedida con base en el artículo 150 de la Carta, adolece de las características especiales predicables de algunas otras leyes -orgánicas o estatutarias-, que le imponen al Congreso limitaciones específicas o condicionan con su normatividad la actuación administrativa y la expedición o aplicación de otras leyes referidas a la materia.

⁴ ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

“Frente al caso concreto [el de la Ley 80 de 1993], se trata de una ley con temática específica -la contratación administrativa-, pero evidentemente ordinaria, susceptible desde todo punto de vista, de admitir excepciones a su aplicación o de ser modificada por norma posterior de igual categoría.” (Corte Constitucional, Sentencia C-317 de 1996, M. P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

De lo enunciado se desprende que no es caprichoso el que el constituyente haya otorgado el carácter de LEY ORGÁNICA⁵, a las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, hoy compiladas en el Decreto 111 de 1996 “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” pues la importancia que tienen estas disposiciones en el ordenamiento jurídico contienen características de mayor valor e interés para el ordenamiento jurídico, en comparación con leyes ordinarias.

D. DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD

Es enfática la exposición de motivos al indicar que las mayores afectaciones que se presentan en la prestación de servicios y las demoras en los pagos que se adelantan en las relaciones contractuales con la nación corresponde a los relacionados a servicios de salud y educación.

SERVICIOS DE SALUD

En primer lugar, es importante señalar que el régimen de pagos asociados al sistema de salud se rige bajo los postulados de la Ley 100 de 1993 y sus reformas. Especialmente, respecto al procedimiento para pagos a empresas promotoras de salud, nos debemos ceñir a lo establecido en régimen de la Ley 1122 de 2007, la cual prevé las fases y etapas para llevar a cabo el pago por servicios prestados por la EPS. De igual manera, el Decreto 1281 de 2002 prevé las formas necesarias para la liberación de recursos asociados al sistema de salud.

Alguna de la normatividad que regula el sector salud, en lo que hace referencia a los pagos a prestadores de los servicios, da cuenta de la complejidad que este conlleva, por ejemplo:

⁵ Constitución Política de Colombia. ARTÍCULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

4. NORMATIVA Y OTROS DOCUMENTOS EXTERNOS

Leyes

No. LEY	ASUNTO
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones
Ley 1122 de 2007	Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud
Ley 1764 de 2007	Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud.
Ley 1393 de 2010	Por la cual se definen las rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones
Ley 1438 de 2011	Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones
Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones
Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 - 2014
Ley 1608 de 2013	Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud
Ley 1751 de 2015	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones
Ley 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

Fuente: Manual de Auditoría Integral de Recobro/Cobros por Tecnologías en Salud No Financiadas con Recursos de la UPC o Servicios Complementarios. Publicado el 1º de agosto de 2018.

De igual forma, el siguiente gráfico da cuenta de todos los procesos que se deben surtir desde el sector para la liberación de los recursos de la salud a las empresas promotoras de salud, teniendo que cumplir una serie de requisitos para la validación del pago:

Procedimientos ejecutados en el Proceso



Fuente: MANUAL OPERATIVO GESTIÓN DE RECOBROS/COBROS. Publicado el 23 de enero 23 de 2018.

Es por la condición propia del sector salud, que los pagos para este tipo de casos toman mayor tiempo para su desembolso, pero no se debe al capricho o voluntad entre las partes, sino a las condiciones propias para la ejecución, considerando la importancia que estos recursos tienen para la garantía de los derechos a salud, vida digna, y demás derechos de raigambre constitucional para todos los nacionales.

Para solucionar o, por lo menos, apaciguar esta situación de cartera vencida de las EPS para los prestadores de servicios de salud, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, hoy Ley 1955 de 2019, dispuso en su artículo 237 un mecanismo para el saneamiento definitivo de las cuentas de recobro relacionadas con los servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo, más conocido como “ley de punto final”. Artículo que fue reglamentado a

través del Decreto 1350 del 26 de julio de 2019 y cuya finalidad sería la de librar los recursos a prestadores de salud que cumplan con los requisitos señalados en la ley.

SERVICIOS EDUCATIVOS

En lo que hace referencia a los pagos por servicios relacionados al sistema de salud, es importante señalar que de conformidad con la Constitución Política de Colombia, al régimen municipal le corresponde “...prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes...”⁶ En concordancia con lo estipulado por el artículo 67 ibídem, el cual, en su último inciso, detalla que “La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

En virtud a este mandato, el artículo 2º de la Ley 60 de 1993, detalló, dentro de las competencias de los municipios la de dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios relativos al sector educación en los siguientes términos:

1. *En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:*
 - Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.
 - Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.
 - Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

Correlativamente, la Constitución Política en su artículo 357 hace partícipe a los municipios de las rentas del orden nacional, y de estos recursos que se financian los programas educativos.

Adicionalmente, la Ley 715 de 2001, fijó los parámetros para el giro de los recursos que por concepto a cargo del servicio de la educación les corresponde ejecutar a los municipios. El artículo 17 de la citada norma, lo prevé en los siguientes términos:

Artículo 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación.

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para educación a los departamentos, distritos o municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para educación del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia

Posteriormente, la Ley 1176 de 2007, en su artículo 29, determinó que, una vez recibidos los recursos por transferencias, la entidad territorial tendrá un plazo de dos (2) días para efectuar el respectivo pago; esto en los siguientes términos:

Artículo 29. Artículo nuevo. El giro de las transferencias establecido en el último inciso del artículo 17 de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, deberá efectuarse en los diez (10) últimos días del mes al que corresponde la transferencia, y las entidades territoriales pagarán dentro de los dos (2) días siguientes a la transferencia de la Nación.

Así las cosas, podríamos indicar que en lo que hace referencia al servicio público de educación, que está a cargo de las entidades municipales, el plazo que tienen para realizar los pagos es de dos (2) días. Diferente resulta la problemática si lo anterior se tarda con ocasión a la gestión de quien remite los soportes para los respectivos giros, frente a lo cual la ley prevé las consecuencias señaladas.

Por último, en este aspecto, y en gracia de discusión, podemos traer a colación algunas afectaciones que han sufrido estudiantes con ocasión a la demora en suministro del Programa de Alimentación Escolar (PAE). No obstante, del estudio se evidencia que la afectación en la prestación del servicio de alimentación se debe a demoras en la contratación del proveedor de servicios, como lo ha detallado la Contraloría General de la República, en el informe EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR del 12 de noviembre de 2017, en el cual, se detalló, entre otras cosas, que principalmente las situaciones que afectan la prestación de servicios de alimentación escolar, depende de temas puramente administrativos y no a demoras en los pagos a proveedores:

⁶ Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia.

“Otras observaciones que develan debilidades de diseño y de gestión de la cadena de responsabilidades institucionales, se relacionan con:

La incertidumbre en la asignación definitiva de los recursos de cofinanciación por parte de la Nación, implicó que no se contará con criterios definidos para aplicarlos en las asignaciones y distribuciones a las entidades territoriales. Además, su giro fue fraccionado y tardío.

Demoras en la incorporación de recursos asignados en los presupuestos de las ETC con tiempos superiores a 40 días desde la notificación del monto asignado.

Inoportunidad y falta de continuidad en los procesos de planeación y contratación del PAE, pues 68 de las 95 ETC (71,5%) no iniciaron oportunamente la prestación del servicio de alimentación escolar en 2016. Se presentaron casos (Ej: Tunja), en que no se garantizó la continuidad en la prestación del servicio de alimentación escolar en que año, debido a que los recursos del MEN, fueron disminuidos significativamente y en otros, por la demora de la Gobernación en la transferencia de recursos nacionales a través del Contrato Plan a la respectiva Entidad Territorial.” (EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)). 2016. (Lecciones aprendidas del control fiscal, Financiamiento, Cobertura e Impacto) Contraloría General de la República. 12/11/2017.

De la información ilustrada, podemos dar cuenta de que las afectaciones a la prestación de servicios en la salud y educación no deriva de la aplicación de plazos prolongados para los pagos, pues una vez se cuente con el Plan Anual Mensualizado de caja, se cuenta con la plena disponibilidad de los recursos para su ejecución; todo lo contrario, se deben a procedimientos propios del sector salud (Ley 100 de 1993) o a deficiencias administrativas (en el caso de contratos PAE), pues si es por el giro de recursos de la Nación, se evidencia que el plazo para el pago es de dos (2) días, una vez es recibido el recurso.

E. CONCLUSIONES

Del análisis realizado es pertinente señalar que, de conformidad con los estudios realizados por diferentes organizaciones con experiencia en la materia, la falta de liquidez y la rotación de cartera, son problemas que afrontan las Mipymes para mantener efectuando su objeto social. No obstante, ello obedece a los amplios plazos a los que se ven sometidos con ocasión a la comercialización de sus productos y servicios frente a quien los adquiere; afectación que finalmente conlleva a crisis de liquidez y a tener que acudir a mecanismos de fondeo con la única finalidad de poder seguir ejerciendo su actividad productora de renta. Cuando estos costos adicionales han crecido mucho, y ya no cuentan con la capacidad para soportarlo, es que se ven abocados a acudir procesos de liquidación y terminación de su actividad comercial. Este

problema dista de la ejecución presupuestal de orden estatal, la cual se rige bajo principios de normas orgánicas y de contratación estatal, en donde las condiciones propias para la ejecución del presupuesto y la relevancia que este tiene para la nación, en especial el ciclo presupuestal, conlleva necesariamente a que se encuentra debidamente reglamentado. Una vez surtido el procedimiento que el estatuto orgánico prevé, es que el Estado gira los recursos, salvo por situaciones excepcionales como reservas presupuestales, los giros que la Nación hace por productos o servicios, se efectúan en un término no mayor a un mes, habiéndose dado la orden de pago.

Es por esto que consideramos que el proyecto que nos ocupa, no se ciñe a situaciones concretas debidamente justificadas, pues como se desarrolló en el presente documento, lo que se busca propiciar es un debido manejo de recursos públicos al establecer el ciclo presupuestal, bajo el principio de la legalidad del gasto; de igual forma, evidenciamos que las situaciones que se ejemplifican en la exposición de motivos, no se deben al capricho o a la liberalidad de quien ordena la ejecución presupuestal, sino que, todo lo contrario, es por el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley que se deben atender previamente a la orden de ejecución. Contrariamente ocurre con el sector privado, en donde sí es la liberalidad de quien paga por los productos o servicios que el pago tarda en llegar al proveedor, y este, con el fin de poder mantener su objeto social, se ve obligado a aceptar este plazo y a acudir a otros mecanismos de financiación afectando su liquidez y que lleva en muchas oportunidades a la finalización de su actividad comercial.

Adicionalmente, es de resaltar que el contenido de lo dispuesto en el proyecto de ley que nos ocupa, fue incluido en la discusión que se dio en el segundo debate del Proyecto de ley número 181 de 2018 Cámara que se llevó a cabo en la plenaria de la Corporación el pasado 2 de septiembre de 2019 de conformidad con las proposiciones modificatorias que en el transcurso del debate se discutieron y que son de autoría, también, del honorable Representante César Lorduy.

IV. PROPOSICIÓN

Bajo las consideraciones propuestas en el presente documento, los abajo firmantes rendimos ponencia NEGATIVA para primer debate al Proyecto de ley número 021 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos y solicitamos a la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, poner a consideración de la Comisión la presente ponencia.


FABIO FERNANDO ARROYAVE
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

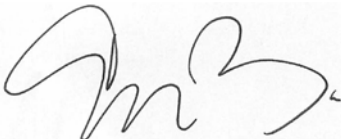

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 (Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 31 de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el *Informe de Ponencia Negativa* para primer debate del **Proyecto de ley número 021 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos, presentado por los honorables Representantes: *Fabio Fernando Arroyave Rivas, John Jairo Roldán Avendaño*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 1097 - Jueves, 7 de noviembre de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS	Págs.
Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley Estatutaria Número 072 de 2019 Cámara, por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 035 de 2019 Cámara, por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional.	6
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 062 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.	17
Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 021 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos.	23