



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 1043

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria Nacional, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 16 de 2016

Doctor

ALFREDO MOLINA TRIANA

Presidente

Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 015 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria Nacional, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 015 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria Nacional, y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. Antecedentes del proyecto

El presente proyecto de ley corresponde a una iniciativa parlamentaria, presentada por el honorable Representante Jaime Enrique Serrano Pérez.

#### 2. Objeto del proyecto de ley

El Proyecto de ley propone la creación de una Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria en Colombia, como órgano de asesoría y consulta, que aportará y fortalecerá las estrategias que adoptará el Gobierno nacional en esta materia.

#### 3. Contenido del proyecto

El proyecto en estudio se encuentra compuesto por siete (7) artículos. El artículo 1º, dispone el objeto de la iniciativa y su alcance. El artículo 2º, contempla las funciones de la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria en Colombia. El artículo 3º contiene las disposiciones frente a su conformación. El artículo 4º, regla acerca del Secretario Ejecutivo de la Comisión y sus funciones. El artículo 5º dispone frente a la reunión y el funcionamiento de la Comisión. El artículo 6º determina frente al carácter de la asesoría y las decisiones de la Comisión y por último el artículo 7º contiene la vigencia.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Colombia es un país de tradición agrícola por excelencia, destacándose a nivel internacional como principal productor de frutas, café y productos cárnicos. Según La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), el crecimiento en el valor de la producción agropecuaria en términos reales fue de 5.4% para el 2013, como resultado del buen desempeño del café, que vio aumentar su cosecha en un 41% frente al año 2012. Es decir que la actividad cafetera contribuyó con 3 puntos porcentuales al crecimiento del sector en su conjunto. Sin contar el café, el agro colombiano creció apenas 2.6%, con aumentos de 3.7% en agricultura de ciclo corto, 3.8% en ciclo largo y 1.5% para el conjunto de las actividades pecuarias. Para 2014 la (SAC) proyecta un crecimiento de las actividades agropecuarias entre 3 y 3.5 por ciento, lo que significa volver a tasas de crecimiento inferiores al del resto de la economía, teniendo en cuenta que los pronósticos iniciales de los

analistas sobre el crecimiento de la actividad económica en su conjunto se acercan al 5%, es por esta razón que es importante alentar al sector y ofreciéndole nuevas herramientas que soporten su crecimiento, conforme al informe publicado para 2014 en su portal. (Agricultores, 2014)”<sup>i</sup>.

El sector rural en Colombia ha sido escenario de violencia, pobreza, desigualdad y ausencia del Estado. El 60% de los municipios que tiene Colombia son rurales, y el 32% de la población nacional vive en la zona rural; según el informe del Tercer Censo Agropecuario el índice de pobreza rural es de 44.7%; cifra que disminuyó frente al Censo anterior de 1970 que fue de 74.8%.

El censo agropecuario de 2014 arrojó cifras importantes con lo que se prenden alarmas para formular una verdadera reforma agraria que permita la reactivación del sector rural como estrategia de disminución de la pobreza y crecimiento económico. Por décadas el Gobierno nacional ha venido implementando políticas, programas y proyectos para el campo colombiano basándose en cifras y estadísticas desactualizadas que no reflejan la realidad del campo. La información suministrada del último censo determinó que la realidad rural ahora es otra muy distinta. Según el Censo Nacional Agropecuario 2014 “más de la tercera parte del área rural dispersa tiene uso agropecuario, y de esta a su vez una quinta parte se destinó al uso agrícola, donde los cultivos representaron el 6.3% del total del área rural dispersa”.

Según el informe del BID 2014 “(...) si el crecimiento agregado de Colombia, o de cualquier país latinoamericano, estuviera basado en la agricultura, este crecimiento sería 2.7 veces más efectivo en la reducción de la pobreza que un crecimiento del PIB no agropecuario, y la contribución de la agricultura al aumento de los ingresos de los más pobres sería al menos 2.5 veces mayor a la del sector no agrícola”<sup>ii</sup>.

Teniendo en cuenta las nuevas cifras, y la voluntad del Gobierno nacional, el reto es convertir el sector agropecuario en una de las locomotoras de crecimiento y en el escenario para el logro de la consolidación de la paz en el periodo de posconflicto con la formulación de una Política Rural Integral, como uno de los puntos claves del Acuerdo Definitivo para la Paz. “*La Reforma Rural Integral (RRI) debe ser el inicio de transformaciones estructurales de la realidad rural agraria de Colombia con equidad y democracia, contribuyendo así a la no repetición del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”<sup>iii</sup>.

El proyecto de ley presentado por el Representante a la Cámara Jaime Serrano, propone que la Comisión Asesora vaya encaminada a la industria alimentaria. Con este informe de ponencia se propone ampliar su ámbito de aplicación a todo el tema agropecuario del

país, sin ser excluyente de la estrategia nacional de seguridad alimentaria en el país, más aún cuando enfrentamos un cambio climático que está afectando todos los cultivos, “(...) se estima que para el año 2050, el 80% de los cultivos se verán afectados en más del 60% de las actuales áreas agrícolas del país, con severos impactos en productos perentorios y en los exportables”<sup>iv</sup>.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, como la ley de víctimas y restitución de tierras, evidencian el compromiso y la voluntad del Gobierno del Presidente Santos con el sector rural y la necesidad de convertirlo en una de las estrategias de desarrollo social y crecimiento económico. En este sentido, en un momento histórico para el país, el Congreso de la República asume un papel importante en el trámite de una verdadera reforma agraria, por lo que la creación de la Comisión Asesora permitirá el acompañamiento al Gobierno nacional, –en cabeza del Ministerio de Agricultura–, para la formulación de la Política Agraria Integral, con un trabajo institucional coordinado, donde la Comisión Asesora al Gobierno nacional en temas agrarios, integrada por las Comisiones Quintas de Senado y Cámara, –quienes tienen la competencia en esta materia– responda a las necesidades e intereses del sector, siendo un generador de oportunidades para mejorar la calidad de vida de nuestros campesinos y productores del agro.

#### Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, me permito solicitar a la honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 015 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria Nacional, y se dictan otras disposiciones*”.

Atentamente,



CRISANTO PIZO MAZABUEL  
Representante a la Cámara

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

“*por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la consolidación de la política agraria nacional Industria Alimentaria Nacional*”; y se dictan otras disposiciones.

#### JUSTIFICACIÓN

Se modifica el título del proyecto de ley, con el fin de que el propósito de la creación de la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sea la consolidación de la política agraria y no solo la industria alimentaria, la cual dejaría por fuera temas de interés nacional. Con esta modificación se amplía el objeto de la comisión, incluyendo la seguridad alimentaria del país.

**Artículo 1º. Objetivo.** La presente ley tiene por objeto, crear la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, **para consolidación de la**

<sup>i</sup> Exposición de motivos Proyecto de ley número 011 de 2015, “*por medio de la cual se crea La Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la consolidación de la política agraria nacional Industria Alimentaria Nacional*”, y se dictan otras disposiciones.

<sup>ii</sup> Roberto Junguito, Juan José Perfetti, Alejandro Becerra. Edición Convocatoria Germán Botero de los Ríos Debates Presidenciales 2014. Marzo 2014.

<sup>iii</sup> Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones – enero 2014.

<sup>iv</sup> Diario El Periódico - Universidad Nacional.

**política agraria nacional** la ~~Industria Alimentaria en Colombia~~, que tiene como fin asesorar al Gobierno Nacional y al Ministerio de Agricultura o quien haga sus veces en la identificación, formulación y ejecución de estrategias, políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la consolidación de la política agraria colombiana.

#### JUSTIFICACIÓN

La modificación concuerda con la modificación del título.

**Artículo 2°. Funciones.** Para el cumplimiento de su función, corresponderá a la Comisión las siguientes:

a) **Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la formulación de la política agraria del país una Estrategia Nacional de la Industria Alimentaria.**

b) Servir de instancia de coordinación para la aplicación de la estrategia nacional de la **política agraria industria alimentaria** y de los programas, planes y medidas que en ese marco se implementen.

c) Asesorar al Gobierno nacional en programas de desarrollo interno agrícola, y ganadero y **psícola**.

d) **Asesorar en la formulación de la política nacional de seguridad alimentaria en el país.**

e) Las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su cometido de asesoría al Ministro de Agricultura y **Desarrollo Rural**.

#### JUSTIFICACIÓN

Las modificaciones propuestas en los literales hacen referencia a:

a) Se modifica la redacción teniendo en cuenta que es competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la formulación de la política agraria del país, y la comisión asesora prestará un acompañamiento con propuestas y sugerencias que contribuyan a mejorar el sector rural y la calidad de vida de los actores del campo.

c) Se incluye el sector psícola dentro de los programas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sujetos a los aportes de la Comisión Asesora.

d) Se adiciona una nueva función que incluye la asesoría en la formulación de la política nacional de seguridad alimentaria en el país, en un momento en el que a nivel mundial la escasez de alimentos se hace más preocupante, por lo que debe ser un tema prioritario en la agenda nacional cuando somos un país eminentemente agrícola y una de las despensas de alimentos del mundo.

**Artículo 3°. Conformación e integrantes.** La Comisión será presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrada por los siguientes miembros:

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Director de Planeación Nacional.

Cuatro (4) Senadores de la República, **pertenecientes a la Comisión Quinta Constitucional permanente, los cuales** serán designados por las respectivas mesas directivas por un periodo de un año.

Cuatro (4) Representantes a la Cámara, **pertenecientes a la Comisión Quinta Constitucional permanente, los cuales** serán designados por las respectivas mesas directivas por un periodo de un año.

Dos (2) dos Representantes del sector agrícola nacional.

**Parágrafo.** Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá invitar a participar a otros funcionarios del Estado, así como a personalidades de reconocida competencia de los ámbitos político, social, científico o académico, funcionarios públicos de alto nivel, expertos o personas, nacionales o extranjeras, de diversos sectores.

#### JUSTIFICACIÓN

Se propone una modificación en la integración de la comisión asesora, reduciendo a cuatro (4) el número de Senadores y cuatro (4) el de Representantes a la Cámara, los cuales deben ser de las Comisiones Quintas, que tienen competencia de los temas agropecuarios. (Artículo 2° Ley 3ª de 1992).

**Artículo 4°. Del Secretario Ejecutivo de la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la consolidación de la política agraria nacional para la Industria Alimentaria Nacional.** La conducción de la Comisión corresponderá a su Presidente, quien impulsará las actividades necesarias para el cumplimiento de las tareas de la Comisión.

**Parágrafo 1°.** La Comisión contará, además, con un Secretario Ejecutivo nombrado por su Presidente, funcionario del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien le asistirá en el cumplimiento de sus funciones, asumirá las tareas que se le encomienden y actuará como coordinador de la Comisión.

**Parágrafo 2°.** Para apoyar el cumplimiento de su cometido, la Comisión constituirá grupos operativos interinstitucionales por área o especialidad, cuya integración y cometido específico serán definidos por acuerdo de la Comisión. Los integrantes de la Comisión y de los grupos operativos que aquella constituya, desempeñarán sus funciones ad honórem.

**Artículo 5°. Reunión y funcionamiento.** La Comisión se reunirá ordinariamente tres (3) veces en el año, y extraordinariamente de acuerdo con las necesidades del país, o cuando la convoque su Presidente. La Comisión fijará las demás normas para su funcionamiento, y en acuerdo con sus integrantes, y de igual manera sus reformas.

El apoyo técnico y administrativo que se requiera para el funcionamiento de la Comisión será proporcionado por el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural.

**Parágrafo.** Los Ministerios que conforman el poder ejecutivo deberán prestar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, la colaboración que la Comisión les solicite para el cumplimiento de su cometido.

**Artículo 6°. De las decisiones adoptadas por la Comisión.** Las decisiones adoptadas en el seno de la Comisión servirán para asesorar y direccionar las políticas agrarias del país, y serán debidamente recogidas por la Secretaría y formalizadas en actas, para los fines pertinentes.

**Artículo nuevo.** *Una vez al año la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará un informe en las respectivas Comisiones Quintas constitucionales de Senado y Cámara.*

#### JUSTIFICACIÓN

Se incorpora un artículo nuevo que busca una articulación entre las funciones de la Comisión Asesora y el Congreso de la República, con el fin de que las decisiones, estrategias y medidas tomadas por la comisión asesora para temas agropecuarios sean socializadas con los demás miembros de las comisiones quintas de Senado y Cámara.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



CRISANTO PIZO MAZABUEL  
Representante a la Cámara

#### TEXTO PROPUESTO

*por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la consolidación de la política agraria nacional, y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°. Objetivo.** La presente Ley tiene por objeto, crear la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para consolidación de la política agraria nacional, que tiene como fin asesorar al Gobierno nacional y al Ministerio de Agricultura o quien haga sus veces en la identificación, formulación y ejecución de estrategias, políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la consolidación de la política agraria colombiana.

**Artículo 2°. Funciones.** Para el cumplimiento de su función, corresponderá a la Comisión las siguientes:

- a) Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la formulación de la política agraria del país.
- b) Servir de instancia de coordinación para la aplicación de la estrategia nacional de la política agraria y de los programas, planes y medidas que en ese marco se implementen.
- c) Asesorar al Gobierno nacional en programas de desarrollo interno agrícola, =ganadero y psícola-.
- d) Asesorar en la formulación de la política nacional de seguridad alimentaria en el país.
- e) Las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su cometido de asesoría al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Artículo 3°. Conformación e integrantes.** La Comisión será presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrada por los siguientes miembros:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Director de Planeación Nacional.

Cuatro (4) Senadores de la República, pertenecientes a la Comisión Quinta Constitucional permanente, los cuales serán designados por las respectivas mesas directivas por un periodo de un año.

Cuatro (4) Representantes a la Cámara, pertenecientes a la Comisión Quinta Constitucional permanente, los cuales serán designados por las respectivas mesas directivas por un periodo de un año.

Dos (2) dos Representantes del sector agrícola nacional.

**Parágrafo.** Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá invitar a participar a otros funcionarios del Estado, así como a personalidades de reconocida competencia de los ámbitos político, social, científico o académico, funcionarios públicos de alto nivel, expertos o personas, nacionales o extranjeras, de diversos sectores.

**Artículo 4°. Del Secretario Ejecutivo de la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,** para la consolidación de la política agraria nacional. La conducción de la Comisión corresponderá a su Presidente, quien impulsará las actividades necesarias para el cumplimiento de las tareas de la Comisión.

**Parágrafo 1°.** La Comisión contará, además, con un Secretario Ejecutivo nombrado por su Presidente, funcionario del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien le asistirá en el cumplimiento de sus funciones, asumirá las tareas que se le encomienden y actuará como coordinador de la Comisión.

**Parágrafo 2°.** Para apoyar el cumplimiento de su cometido, la Comisión constituirá grupos operativos interinstitucionales por área o especialidad, cuya integración y cometido específico serán definidos por acuerdo de la Comisión. Los integrantes de la Comisión y de los grupos operativos que aquella constituya, desempeñarán sus funciones ad honórem.

**Artículo 5°. Reunión y funcionamiento.** La Comisión se reunirá ordinariamente tres (3) veces en el año, y extraordinariamente de acuerdo con las necesidades del país, o cuando la convoque su Presidente. La Comisión fijará las demás normas para su funcionamiento, y en acuerdo con sus integrantes, y de igual manera sus reformas.

El apoyo técnico y administrativo que se requiera para el funcionamiento de la Comisión será proporcionado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Parágrafo.** Los Ministerios que conforman el poder ejecutivo deberán prestar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, la colaboración que la Comisión les solicite para el cumplimiento de su cometido.

**Artículo 6°. De las decisiones adoptadas por la Comisión.** Las decisiones adoptadas en el seno de la Comisión servirán para asesorar y direccionar las políticas agrarias del país, y serán debidamente recogidas por la Secretaría y formalizadas en actas, para los fines pertinentes.

**Artículo nuevo.** *Una vez al año la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará un informe en las respectivas Comisiones Quintas constitucionales de Senado y Cámara.*

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



CRISANTO PIZO MAZABUEL  
Representante a la Cámara

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2016 CÁMARA

*Proyecto de ley “por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación”.*

#### 1. Objetivo del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objetivo promover dos principios dentro del proceso de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto de Inversión Regionalizado del Gobierno nacional. Estos dos principios son:

- (i) La participación ciudadana.
- (ii) La transparencia en el proceso presupuestal

Para este fin se crearán dos mecanismos:

- a) Informes del presupuesto regionalizado de inversión.
- b) Audiencias Públicas departamentales que permitan priorizar los proyectos de inversión por departamento.

A continuación, se describen brevemente cada uno de estos dos mecanismos:

#### a) Informes del presupuesto regionalizado de inversión

En el proyecto se establece que, durante el trámite y discusión del Presupuesto General de la Nación en el Congreso de la República, el Gobierno nacional deberá presentar **dos informes** sobre el presupuesto de inversión regionalizado:

- Un informe regional, departamental y sectorial del presupuesto de inversión al inicio de la discusión del proyecto del presupuesto.
- Un informe detallado del presupuesto de inversión nacional a nivel regional y departamental de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación.

#### b) Audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto

En segundo lugar, el proyecto determina la realización de **tres audiencias públicas** departamentales durante el periodo de gobierno:

- Una audiencia al principio del periodo de cada gobierno, en la que se realice la priorización de los proyectos para los dos primeros años de gobierno.
- Una audiencia de seguimiento en la mitad del periodo de cada gobierno, en la que se evalúe la ejecución de los proyectos de los dos primeros años y se priorice la de los dos siguientes.

- Una última audiencia al inicio del último año de gobierno, que evalúe y haga un balance del cuatrienio y se priorice el presupuesto inversión para los siguientes dos años de gobierno o hasta la vigencia del Plan de Desarrollo del gobierno saliente.

A continuación, se explica el alcance de cada uno de los mecanismos propuestos dentro de los objetivos planteados por el proyecto.

#### Participación ciudadana

En primer lugar, los **informes** de regionalización del presupuesto promueven la participación ciudadana al facilitar el libre acceso a la información concreta sobre:

- i) Los montos y los proyectos de inversión que el Gobierno nacional planea realizar en las regiones en cada vigencia fiscal, que estarían contenidos en el Primer Informe.

- ii) Los proponentes de cada proyecto y los recursos aprobados para inversión en los departamentos de cada región, que serán puntualizados en el Informe Final.

- iii) El presupuesto aprobado por el Congreso y el decreto de liquidación expedido por el Gobierno presentados por sector presupuestal, programa, subprograma y proyectos de inversión, contenidos en el informe final.

De esta forma, tanto la ciudadanía como sus representantes pueden conocer el monto aprobado de inversión en cada región y ejercer control político sobre la ejecución del presupuesto, a través de la generación del debate basado en información clara y concreta.

En segundo lugar, las **audiencias** tienen el objetivo de que los ciudadanos que asistan a las mismas puedan priorizar los proyectos de inversión de los programas y subprogramas. Este mecanismo no alteraría el monto de los programas de inversión, ni mucho menos el monto del presupuesto asignado a cada sector, sino únicamente definiría los proyectos a ejecutar dentro de cada partida.

Las audiencias públicas departamentales permiten que la ciudadanía y sus representantes puedan desglosar las partidas globales por sector a ser invertidas en el departamento. De esta forma será posible priorizar los proyectos de inversión a desarrollar en la vigencia respectiva y solicitar formal y públicamente al DNP, y a los representantes de cada sector presupuestal correspondiente, la inclusión de ese proyecto o rubro en el componente de inversión del Presupuesto General de la Nación.

Con estas audiencias se le da un alcance real y eficaz al derecho a la participación ciudadana, al permitir que los ciudadanos y sus representantes tengan la oportunidad, frente al gobierno de turno, de poner en consideración los proyectos de inversión regional que consideren pertinentes.

Por otro lado, las audiencias públicas de seguimiento y de evaluación de la ejecución permiten socializar la información sobre ejecución del presupuesto regional, permitiéndoles a los ciudadanos y a sus representantes la realización de seguimiento y control político de la inversión regional, su contratación y su debida ejecución.

#### Transparencia presupuestal

En primer lugar, los **informes** de regionalización del presupuesto promueven la transparencia presupuestal por varias razones:

i) Al hacer público y especificar los montos, programas y proyectos departamentales aprobados se reduce el margen discrecional en la ejecución del gasto público.

ii) Al hacer público el nombre de la entidad competente que es responsable de la ejecución de cada proyecto y de la autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso (información consignada en el informe final), se reduce el margen para la discrecionalidad y opacidad que impide la realización de la rendición de cuentas y el control político eficaz. Así, cuando hubiere lugar a la malversación de recursos, será posible identificar y sancionar a los responsables de los casos de ineficiencia y/o corrupción.

De esta manera, las **audiencias públicas** promueven la transparencia al permitir la difusión de la información recopilada en los informes y al introducir un mecanismo de control ciudadano y político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.

La obligatoriedad de la realización de estas audiencias fue recomendada de manera expresa en el reciente Informe Nacional de Competitividad, 2016-2017, en donde se afirma que “En la actualidad, las partidas de inversión regional que se financian con el Presupuesto General de la Nación y que se agencian a través de los congresistas, han resultado ser uno de los mayores focos de corrupción y de clientelismo.” (pp. 247).

Finalmente, al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales prioricen proyectos de inversión de manera pública, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.

## 2. Problemática.

El presente proyecto de ley tiene su principal motivación en corregir ciertas fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto de Inversión Regionalizado, que hace parte del Presupuesto General de la Nación. A continuación, se describen estos problemas:

2.1. La inversión del Presupuesto Nacional Regionalizado no se asigna de manera pública y es difícil de garantizar su transparencia.

Con el marco normativo actual que rige la elaboración y aprobación del presupuesto, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.

2.2. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su trámite y ejecución transparente y la rendición de cuentas y control político.

La opacidad con que se definen los proyectos de inversión regional diluye las responsabilidades y en últimas nadie carga con el costo de la malversación de la inversión pública.

Lo propuesto en este proyecto de ley permite establecer un mecanismo público de evaluación posterior a la ejecución. El marco normativo actual tampoco prevé mecanismos que permitan realizar una veeduría ciuda-

dana o desarrollar un proceso de control político formal a la ejecución del presupuesto nacional en las regiones.

Ante esto, el presente proyecto de ley establece el deber de rendir cuentas públicas mediante informes públicos y audiencias públicas departamentales. Esto permite que el balance tras la ejecución del gasto sea conocido públicamente, lo que promueve la transparencia.

### 2.3. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones.

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:

i) Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones.

ii) Se ejecuten sin transparencia administrativa.

La “inversión social” del esquema actual, que es otro nombre que se le da al Presupuesto de Inversión Regionalizado, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones, si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.

Una vez expedido y aprobado el monto de los programas y subprogramas de inversión, las audiencias permitirían una mayor eficiencia en el gasto dado que en estas se priorizan, desde lo local y regional, los proyectos de inversión.

No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir Estado en las regiones si el presupuesto de inversión regional de la nación se sigue repartiendo de manera poco transparente y con nula participación de la sociedad. Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapulten a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible.

### 2.4. Falta de confianza en la capacidad de estado y exclusión regional.

Mientras Brasil recauda el equivalente al 35% de su PIB en impuestos, Chile recauda el 21,4%, el Gobierno nacional en Colombia apenas recauda el 14,3%<sup>1</sup> y desperdicia casi 4% en diferentes formas de corrupción como el contrabando, etc. En 45 años, Colombia no ha logrado duplicar el recaudo tributario como porcentaje del PIB (que era de 8.5% en 1970 y es del 14.3 en 2015).

Varios estudios a nivel internacional muestran que la falta de confianza en las instituciones del gobierno<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ver: OCDE; ECLAC, CICA, IBD, 2014. “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013” [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015\\_rev\\_lat-2015-en-fr#page27](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page27) consultado Febrero 3, 2016.

<sup>2</sup> Cristina Bodea and Adrienne LeBas (2016). The Origins of Voluntary Compliance: Attitudes toward Taxation in Urban Nigeria. *British Journal of Political Science*, 46, pp 215-238.

y en el uso público eficiente<sup>3</sup> de los recursos recaudados en impuestos dificulta la creación de una cultura de pago de impuestos. Los colombianos seguirán evadiendo impuestos y resistiendo la construcción de Estado si perciben que sus aportes no son invertidos adecuadamente y los recursos se pierden en otras formas de corrupción. El proyecto de ley propuesto contribuye a crear la posibilidad de incrementar la confianza de la ciudadanía alrededor de la capacidad de Estado, lo que en el largo plazo tiene la ventaja institucional de mejorar el recaudo tributario. Un Estado más confiable y organizado en su manejo presupuestal puede sembrar e incentivar que los ciudadanos lo financien adecuadamente a través de los impuestos que pagan, a cambio de los bienes y servicios públicos que necesitan.

Por otro lado, como lo han evidenciado varias investigaciones, los efectos y los impactos positivos del proceso de descentralización fiscal y administrativa no se han distribuido homogéneamente entre el territorio colombiano. Bonet (2007), por ejemplo, anota que “Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso sub-nacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios” (Bonet, 2007, p. 56:57)<sup>4</sup>.

Adicionalmente, debido a que las regiones más pobres son precisamente las que menos representación política tienen en el Congreso, estas se quedan sin acceder a los recursos del presupuesto de inversión regionalizado.

En resumen, a las regiones marginadas sufren de una triple escasez de recursos: sus ingresos propios son bajos, las transferencias (SGP) no necesariamente les alcanzan y no acceden al presupuesto de inversión regionalizado que podría cubrir sus carencias de bienes públicos, porque no cuentan con representación política.

A este respecto, los mecanismos propuestos pueden contribuir a mejorar la distribución de los recursos a nivel regional, al permitir que los sectores rurales y las minorías políticas también puedan participar en la proposición de proyectos y en la vigilancia de su ejecución. Trabajar por el desarrollo regional equilibrado en Colombia es uno de los pilares más urgentes del desarrollo, no solamente para que las regiones gocen de mayor bienestar, sino para que las ciudades dejen de convertirse en receptoras de migrantes expulsados por la falta de oportunidades mínimas en sus regiones, profundizando aún más los desequilibrios e inequidades entre regiones.

### **3. Resumen de los mecanismos propuestos por el proyecto de ley.**

El proyecto de ley propone concretamente dos tipos distintos de informes de regionalización de la inversión

y tres clases de audiencias públicas de regionalización. A continuación, se listan y describen brevemente cada uno de estos componentes del proyecto.

#### **3.1. Informes de regionalización del presupuesto:**

##### **3.1.1. Informe global de regionalización del plan de inversiones por sector, departamento y programa.**

Este informe hace referencia el artículo 8° del Decreto 111 de 1996, que establece que “*El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes*”. Con relación a este informe, el proyecto propone dos lineamientos:

a) *Establecer una fecha específica en la que el DNP deba presentar el Informe global de regionalización del plan de inversiones por sector, departamento y programa a las comisiones económicas del Congreso.*

En la actualidad el DNP no tiene estipulada una fecha de presentación del informe, aunque se presenta usualmente en el mes de agosto. La propuesta del presente proyecto es que el informe sea presentado exactamente **antes del 20 de agosto de cada año**. Esto con el fin de que el Congreso cuente con esta información como herramienta de análisis para tomar las decisiones con respecto al Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

b) *Determinar puntualmente la información que debe contener el informe global de regionalización del presupuesto con los siguientes elementos mínimos obligatorios:*

Monto total de la inversión a realizar en cada departamento y en el Distrito Capital.

Distribución sectorial de la inversión a nivel departamental.

Los programas a implementar en cada sector, el monto asignado a cada uno y la entidad competente de su ejecución.

##### **3.1.2. Informe desglosado de regionalización del plan de inversiones.**

Con relación a este informe, la propuesta estipula lo siguiente:

a) Antes del 15 de abril de cada año, el DNP debe publicar un informe detallado del presupuesto de inversión a nivel regional y departamental, de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación.

b) El informe debe contener:

Un reporte detallado de la realización de las audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado.

El monto total de inversión aprobado para ejecutar-se en cada departamento y en el Distrito Capital.

La distribución sectorial de la inversión a nivel departamental.

Los proyectos que se implementarán en cada sector, región, departamento y municipio.

La entidad competente que se encargará de su ejecución.

<sup>3</sup> Nyaga, J. N. & Omwenga, J. (2016). Factors influencing tax revenue growth at Kenya Revenue Authority: A case of Meru station. *International Academic Journal of Economics and Finance*, 2 (1), 1-15

<sup>4</sup> Bonet, J. (2007). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. En M. Fernández, W. Guerra, & A. Meisel, *Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia*. Banco de la República.

La autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso.

La estructura de costos y estudio de factibilidad de cada proyecto a ejecutar.

El informe podrá ser utilizado en el Congreso como herramienta de transparencia en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, al permitir que el proceso de definición de los programas y proyectos finalmente aprobados en el presupuesto nacional sea más claro y abierto. Esto impide que la mayoría de proyectos, bajo partidas de inversión regional, sean asignados a puerta cerrada. El informe será un instrumento de control al gobierno nacional y a los representantes políticos, tanto por parte de los organismos de control y ciudadanos como del Congreso de la República.

### **3.2. Audiencias públicas de regionalización.**

La propuesta consiste en realizar tres audiencias: una al principio, otra en la mitad y otra al final del cuatrienio del Gobierno nacional. Las audiencias serán de carácter departamental. A ellas asistirán los representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional y serán invitadas las autoridades locales, departamentales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la Nación. El DNP determinará la metodología y los procedimientos para la realización de las audiencias. A continuación, se detalla el objetivo de cada una de las audiencias.

#### **3.2.1. Audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversión.**

Estas audiencias se realizarán el primer año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el presupuesto del siguiente año y antes de que el Gobierno nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. Su finalidad es que la ciudadanía, las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Planeación y los congresistas representantes de las regiones puedan priorizar los proyectos de inversión de los dos primeros años del cuatrienio.

Al realizar las audiencias después de que el Congreso apruebe el presupuesto del siguiente año y antes de que el Gobierno nacional expida el Decreto de presupuesto, los proyectos podrán ser presentados teniendo en cuenta las partidas globales aprobadas por el Congreso de la República para el componente de Presupuesto de Inversión Regionalizada del Presupuesto General de la Nación.

Los Consejos Territoriales de Planeación podrán formular proyectos para ser presentados en la audiencia pública departamental, labor para la que pueden contar con el apoyo técnico de las autoridades locales y las entidades nacionales del sector correspondiente al proyecto. Por esto, si un ciudadano u organización social requiere o desea acompañamiento para la formulación de un proyecto antes de presentarlo en la audiencia pública, podrá acudir a este Consejo, quien, en coordinación con los congresistas y evaluando la pertinencia del mismo dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal y departamental, acogerá el proyecto para formularlo y presentarlo en la audiencia departamental.

Durante cada audiencia departamental, los asistentes podrán también sugerir la redistribución de los recursos entre los proyectos que ya hacen parte del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPIN.

Estas audiencias tendrán una doble naturaleza: son *informativas*, en la medida en que permiten poner en

conocimiento de la ciudadanía el monto que el gobierno planea invertir en cada sector y programa, y son de *priorización participativa*, pues permiten a los asistentes a cada audiencia, sugerir proyectos y priorizar los proyectos de inversión de su departamento.

El artículo 5° del presente proyecto de ley incluye un párrafo cuyo objetivo es posibilitar que el Presupuesto de Inversión Regionalizada realice la financiación de proyectos adicionales a los priorizados, siempre y cuando estos surjan con posterioridad a la realización de las audiencias y sean justificados técnicamente por las entidades sectoriales correspondientes del orden nacional y por el respectivo ente territorial. El segundo párrafo permite que sean invitados tanto las autoridades locales salientes (alcaldes y gobernadores) como las electas, de forma que haya coordinación en el proceso de priorización de los proyectos.

#### **3.2.2. Audiencias públicas de seguimiento a la ejecución del presupuesto regionalizado de la Nación.**

Estas audiencias serán realizadas en el tercer año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. Su objetivo es dar a conocer a la ciudadanía y a sus representantes lo ejecutado durante los dos primeros años del gobierno y a su vez darles la posibilidad a los asistentes de priorizar proyectos de inversión en el departamento para los dos últimos años del cuatrienio.

En dichas audiencias, los representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional, deberán exponer el plan de inversiones ejecutado en cada departamento, especificando la distribución sectorial de la inversión, los proyectos que se ejecutaron, la entidad que los ejecutó y la autoridad local, congresista, organización social, Consejo Territorial de Planeación o ciudadano que los propuso.

#### **3.2.3. Audiencias públicas de evaluación a la ejecución regionalizada del Presupuesto de la Nación.**

Estas audiencias se realizarán en el último año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. El propósito de estas audiencias es promover, por un lado, un mecanismo de evaluación y control por parte de los ciudadanos, autoridades locales y congresistas al Gobierno nacional respecto a lo ejecutado en el departamento hasta el momento y por otro lado, priorizar los proyectos de inversión que se ejecutarán en el último año del cuatrienio.

En dichas audiencias se informará: el plan de inversiones aprobado por el Congreso para el departamento en siguiente vigencia fiscal, la distribución sectorial del presupuesto, los proyectos que se aprobaron en las audiencias anteriores, la entidad que debía ejecutarlos, el estado de su ejecución y la autoridad local, congresista, organización social o ciudadano que los propuso.

De esta manera, se promueve que el gobierno adquiera el deber de realizar rendición de cuentas de su ejecución presupuestal y con ello, se incrementan los incentivos para que el gobierno cumpla los compromisos adquiridos y sea eficiente en la administración de la inversión.

### **4. Marco Constitucional que sustenta la ley.**

Teniendo en cuenta los artículos, 346, 347, 349 y 350 de la CP, que estipulan el deber del Congreso de estudiar



y aprobar el Presupuesto General de la Nación, resulta clave avanzar en materia de transparencia y publicidad presupuestal, dos fines que promueve la presente ley.

#### **4.1. Promover la participación ciudadana.**

En cuanto al marco constitucional en torno a la participación ciudadana, ésta no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2° de la CP) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la CP), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la Sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:

*“la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.*

Un antecedente importante a la presente propuesta es la participación social en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, existe un “Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, que tiene un carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan (artículo 340 de la CP). Este Consejo tiene la función de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno nacional (artículo 341 de la CP). Como se mencionó, este modelo de participación de la sociedad en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se replica en los planes de desarrollo elaborados por las entidades territoriales (artículo 340 de la CP).

El anterior argumento es especialmente relevante para la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, dado que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 de la CP). En concordancia, los presupuestos anuales aprobados por el Congreso son la herramienta que permite materializar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General de la Nación) no se rija por principios similares.

#### **4.2. Promover la transparencia en la administración pública.**

El presente proyecto de ley permite fomentar la publicidad y transparencia en la administración pública, específicamente en el proceso presupuestal (artículo 209 de la CP), tanto en su etapa de elaboración como en la evaluación de su ejecución.

El Congreso de la República aprueba actualmente partidas globales del Presupuesto General de la Nación. Esto implica que durante el proceso de emisión del decreto de liquidación y, más aún, durante la ejecución, el gobierno nacional tiene amplia flexibilidad para mover recursos entre subprogramas, sin necesidad de obtener la autorización del Congreso.

Esto en términos prácticos implica que entre el proceso de aprobación del presupuesto y la ejecución final de los recursos, pueden haber ocurrido importantes cambios en la regionalización de esa inversión, sin que el Congreso de la República, órgano de representación por excelencia, se entere o tenga injerencia en las decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente propuesta plantea mecanismos para mejorar esta situación, al hacer más visible la regionalización del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación en todas sus etapas.

De esta forma, los mecanismos propuestos por esta ley constituyen una estructura coherente que persigue la finalidad de promover la participación ciudadana, la transparencia en la actuación de la administración, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, y posiblemente, una mejor distribución regional de dichos recursos.

### **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Para la discusión en primer debate del Proyecto de ley número 076 de 2016 se proponen las siguientes modificaciones al texto:

- Delimitar en el artículo 5°, en su inciso 3°, el rol de los diferentes actores en la priorización de los proyectos que se ejecutarán en cada departamento, quienes podrán velar por la transparencia en la asignación y ejecución de estas partidas presupuestales que se asignarán de manera clara y pública.

- Añadir un primer párrafo al artículo 5°, en el que se estipula que en caso de que surjan proyectos específicos que el Gobierno considere deban ejecutarse con posterioridad a la realización de las audiencias, estos podrán ser financiados con cargo al Presupuesto de Inversión Regionalizado siempre y cuando las entidades sectoriales respectivas del orden nacional y los entes territoriales justifiquen de forma motivada su conveniencia técnica y necesidad manifiesta.

- Añadir un segundo párrafo al artículo 5°, en el que se estipula que a estas audiencias serán invitadas tanto las autoridades locales (alcaldes y gobernadores) que se encuentren terminando su periodo de Gobierno, como las autoridades electas. Esto teniendo en cuenta que estas audiencias públicas que se llevan a cabo al principio del primer año de Gobierno, se realizarían entre octubre y diciembre, antes de la expedición del decreto de presupuesto, de forma que las autoridades locales electas se posesionarían hasta en enero del año siguiente. Como se trata de priorizar los proyectos de inversión para los dos años siguientes, será de vital importancia que asistan tanto las autoridades salientes como las autoridades electas, para que junto con los demás asistentes puedan concertar y proponer proyectos.

- Estipular que las audiencias públicas de seguimiento (artículo 6°) y de evaluación (artículo 7°) sigan los lineamientos del proceso de priorización que se crea en el artículo 5° mediante la creación del artículo 53A dentro de la Ley 38 de 1989.

Los cambios mencionados se detallan en la siguiente tabla:

Texto radicado Proyecto número 076	Texto propuesto para primer debate
<p><b>Artículo 5°.</b> Añádase un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 53A. Audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.</b> Al inicio del primer año de cada período de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado. A estas audiencias asistirán representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional, quienes presentarán el presupuesto regional y departamental y los programas, subprogramas y proyectos que proponen para ser ejecutados en cada región y departamento en los dos primeros años de Gobierno. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la Nación.</p> <p>Los Consejos Territoriales de Planeación podrán formular proyectos de inversión para ser presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones, de acuerdo con la pertinencia, impacto y concordancia con el plan de desarrollo municipal, departamental y nacional. El Gobierno nacional y las autoridades locales prestarán el apoyo necesario a los Consejos Territoriales de Planeación para que estos lleven a cabo las labores de formulación de los proyectos que serán presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.</p> <p>Los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Planeación y los congresistas asistentes a las audiencias públicas priorizarán los proyectos de inversión a ser financiados con el presupuesto de inversión nacional regionalizado. De igual forma podrán sugerir la redistribución de los recursos entre los proyectos que ya hacen parte del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPIN. Cada audiencia pública tendrá como producto una lista del orden de los proyectos priorizados por sector para cada departamento.</p> <p>Las entidades nacionales responsables de cada sector presupuestal realizarán con cargo a sus recursos los estudios de preinversión requeridos para la viabilidad y factibilidad de los proyectos priorizados en cada audiencia pública de priorización del presupuesto de inversiones, teniendo en cuenta la sostenibilidad fiscal, el cierre de brechas socioeconómicas y regionales y los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo. Una vez evaluado el proyecto se le comunicará al proponente, de forma motivada, la viabilidad del mismo para su ejecución.</p> <p>Si un proyecto priorizado es considerado viable tras ser evaluado por el sector presupuestal correspondiente, este se remitirá a las entidades competentes para su ejecución. Si por el contrario, un proyecto priorizado no tiene viabilidad, se procederá a evaluar y ejecutar el siguiente proyecto de la lista de proyectos priorizados en la audiencia pública, del respectivo sector y departamento.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Añádase un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 53A. Audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.</b> Al inicio del primer año de cada período de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado. A estas audiencias asistirán representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional, quienes presentarán el presupuesto regional y departamental y los programas, subprogramas y proyectos que proponen <del>para ser ejecutados</del> en cada región y departamento en los dos primeros años de Gobierno. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la Nación.</p> <p>Los Consejos Territoriales de Planeación podrán formular proyectos de inversión para ser presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones, de acuerdo con la pertinencia, impacto y concordancia con el plan de desarrollo municipal, departamental y nacional. El Gobierno nacional y las autoridades locales prestarán el apoyo necesario a los Consejos Territoriales de Planeación para que estos lleven a cabo las labores de formulación de los proyectos que serán presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.</p> <p>Los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Planeación <del>y los</del> <u>en coordinación con los</u> congresistas asistentes a las audiencias públicas priorizarán los proyectos de inversión a ser financiados con el presupuesto de inversión nacional regionalizado. De igual forma podrán sugerir la redistribución de los recursos entre los proyectos que ya hacen parte del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPIN. Cada audiencia pública tendrá como producto una lista del orden de los proyectos priorizados por sector para cada departamento.</p> <p>Las entidades nacionales responsables de cada sector presupuestal realizarán con cargo a sus recursos, los estudios de preinversión requeridos para la viabilidad y factibilidad de los proyectos priorizados en cada audiencia pública de priorización <del>del presupuesto de inversiones</del>; teniendo en cuenta la sostenibilidad fiscal, el cierre de brechas socioeconómicas y regionales y los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo. Una vez evaluado el proyecto se le comunicará al proponente, de forma motivada, la viabilidad del mismo para su ejecución.</p> <p>Si un proyecto priorizado es considerado viable tras ser evaluado por el sector presupuestal correspondiente, este se remitirá a las entidades competentes para su ejecución. Si por el contrario, un proyecto priorizado no tiene viabilidad, se procederá a evaluar y ejecutar el siguiente proyecto de la lista de proyectos priorizados en la audiencia pública, del respectivo sector y departamento.</p> <p><u>Parágrafo 1°. Con cargo al Presupuesto de Inversión Regionalizado se podrán financiar proyectos cuya formulación surja con posterioridad a la realización de las audiencias públicas que trata el presente artículo siempre y cuando las entidades sectoriales respectivas del orden nacional y los entes territoriales justifiquen de forma motivada su conveniencia técnica y necesidad manifiesta.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. A estas audiencias de priorización del presupuesto se invitarán tanto las autoridades locales salientes como las electas.</u></p>

Texto radicado Proyecto número 076	Texto propuesto para primer debate
<p><b>Artículo 6°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:</p> <p><b>Artículo 77A. Seguimiento a la ejecución regionalizada del Presupuesto de la Nación.</b> Al inicio del tercer año de cada período de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad en las que se informe la ejecución regionalizada del presupuesto general de la Nación de los dos primeros años de Gobierno y se priorice el presupuesto de inversión para los dos siguientes. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República.</p> <p>La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 66A de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:</p> <p><b>Artículo 77A. Seguimiento a la ejecución regionalizada del Presupuesto de la Nación.</b> Al inicio del tercer año de cada período de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad en las que se informe la ejecución regionalizada del presupuesto general de la Nación de los dos primeros años de Gobierno y se priorice el presupuesto de inversión para los dos siguientes. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República.</p> <p>La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 66 <u>53A</u> de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:</p> <p><b>Artículo 77B. Evaluación a la ejecución regionalizada del Presupuesto de la Nación.</b></p> <p>Al inicio del cuarto año de cada periodo de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad, en las que se evalúe la ejecución regionalizada del presupuesto del cuatrienio y se priorice el presupuesto de inversión para los siguientes dos años de Gobierno o hasta la vigencia del Plan de Desarrollo del Gobierno saliente. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones de control fiscal.</p> <p>La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 66A de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:</p> <p><b>Artículo 77B. Evaluación a la ejecución regionalizada del Presupuesto de la Nación.</b></p> <p>Al inicio del cuarto año de cada periodo de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad, en las que se evalúe la ejecución regionalizada del presupuesto del cuatrienio y se priorice el presupuesto de inversión para los siguientes dos años de Gobierno o hasta la vigencia del Plan de Desarrollo del Gobierno saliente. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones de control fiscal.</p> <p>La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 66 <u>53A</u> de la presente ley.</p>

### Proposición

Por todas las consideraciones anteriores, solicito a los miembros de la Comisión Cuarta de la Cámara dar primer debate a la ponencia del Proyecto de ley número 076 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación.*

  
**ANGELO VILLAMIL BENAVIDES**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara por el Departamento del Meta  
 Partido Liberal Colombiano

### TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2016

*por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del presupuesto General de la Nación.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene como objeto promover la transparencia en el proceso presupuestal

e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, específicamente en lo relacionado con el proceso de elaboración, trámite y aprobación del Presupuesto General de la Nación y de la regionalización de su componente de inversión.

### CAPÍTULO I

#### Informes de regionalización del presupuesto

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 5° de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2° de la Ley 179 de 1994, así:

**Artículo 5°.** El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, artículo 5°; L. 179/94, artículo 2°). En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento y región, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20

de agosto de cada año, una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.

**Artículo 3°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 5A. Informe desglosado de regionalización del plan de inversiones.** El Departamento Nacional de Planeación antes del 15 de abril de cada año deberá presentar un informe detallado del presupuesto de inversión a nivel regional y departamental de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación. Este informe deberá contener un reporte de la realización y conclusiones de las audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado, el monto total de inversión por sector aprobado, los proyectos que se ejecutarán en cada región, departamento y municipio, la autoridad regional, local, congresista, ciudadano, Consejo Territorial de Planeación u organización social que los propuso y las entidades competentes de su ejecución.

El informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación y el Congreso de la República deberá ser notificado oportunamente de la misma.

**Parágrafo.** Los sectores que conforman el presupuesto general de la Nación deberán reportar al Departamento Nacional de Planeación la información necesaria para realizar este informe como máximo el 15 de marzo de cada año.

**Artículo 4°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 5B. Reporte y calidad de la información.** El Departamento Nacional de Planeación establecerá los instrumentos necesarios para que los sectores que conforman el presupuesto general de la nación reporten la información necesaria para elaborar los informes a los que se hacen referencia los artículos 8°, 8A y 8B de este estatuto.

**Parágrafo.** Los sectores que conforman el presupuesto general de la nación son los responsables del reporte de la información al Departamento Nacional de Planeación, así como de la veracidad y calidad de la misma. Los directores de estos órganos o sus delegados serán los responsables del reporte de la información contenida en este capítulo.

## CAPÍTULO II

### Audiencias públicas del presupuesto de inversiones

**Artículo 5°.** Añádase un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, el cual quedará así:

**Artículo 53A. Audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.** Al inicio del primer año de cada período de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado. A estas audiencias asistirán representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional, quienes presentarán el presupuesto regional y departamental y los programas, subprogramas y proyectos

que proponen en cada región y departamento en los dos primeros años de Gobierno. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la Nación.

Los Consejos Territoriales de Planeación podrán formular proyectos de inversión para ser presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones, de acuerdo con la pertinencia, impacto y concordancia con el plan de desarrollo municipal, departamental y nacional. El Gobierno nacional y las autoridades locales prestarán el apoyo necesario a los Consejos Territoriales de Planeación para que estos, lleven a cabo las labores de formulación de los proyectos que serán presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.

Los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Planeación en coordinación con los congresistas asistentes a las audiencias públicas priorizarán los proyectos de inversión a ser financiados con el presupuesto de inversión nacional regionalizado. De igual forma podrán sugerir la redistribución de los recursos entre los proyectos que ya hacen parte del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPIN. Cada audiencia pública tendrá como producto una lista del orden de los proyectos priorizados por sector para cada departamento.

Las entidades nacionales responsables de cada sector presupuestal realizarán con cargo a sus recursos, los estudios de preinversión requeridos para la viabilidad y factibilidad de los proyectos priorizados en cada audiencia pública de priorización teniendo en cuenta la sostenibilidad fiscal, el cierre de brechas socioeconómicas y regionales y los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo. Una vez evaluado el proyecto se le comunicará al proponente, de forma motivada, la viabilidad del mismo para su ejecución.

Si un proyecto priorizado es considerado viable tras ser evaluado por el sector presupuestal correspondiente, este se remitirá a las entidades competentes para su ejecución. Si por el contrario, un proyecto priorizado no tiene viabilidad, se procederá a evaluar y ejecutar el siguiente proyecto de la lista de proyectos priorizados en la audiencia pública, del respectivo sector y departamento.

**Parágrafo 1°.** Con cargo al Presupuesto de Inversión Regionalizado se podrán financiar proyectos cuya formulación surja con posterioridad a la realización de las audiencias públicas de que trata el presente artículo siempre y cuando las entidades sectoriales respectivas del orden nacional y los entes territoriales justifiquen de forma motivada su conveniencia técnica y necesidad manifiesta.

**Parágrafo 2°.** A las audiencias de priorización del presupuesto de que trata el presente artículo se invitarán tanto las autoridades locales salientes como a las electas.

**Artículo 6°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 77A. Seguimiento a la ejecución regionalizada del presupuesto de la nación.** Al inicio del tercer año de cada período de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del

presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad en las que se informe la ejecución regionalizada del presupuesto general de la nación de los dos primeros años de Gobierno y se priorice el presupuesto de inversión para los dos siguientes. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República.

La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 53A de la presente ley.

**Artículo 7º.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 77B. Evaluación a la ejecución regionalizada del presupuesto de la nación.**

Al inicio del cuarto año de cada periodo de Gobierno, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad, en las que se evalúe la ejecución regionalizada del presupuesto del cuatrienio y se priorice el presupuesto de inversión para los siguientes dos años de Gobierno o hasta la vigencia del Plan de Desarrollo del Gobierno saliente. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones de control fiscal.

La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 53A de la presente ley.

**Artículo 8º.** Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 76. Control político nacional.** Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

- a) Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;
- b) Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;
- c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamento administrativo, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;
- d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inciso 1º).

e) Audiencias públicas departamentales de priorización y evaluación del presupuesto de inversión regionalizada.

**Artículo 9º.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 76A. Lineamientos generales aplicables a las audiencias públicas del presupuesto de inversiones.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación reglamentará el procedimiento y definirá la metodología para la implementación de las audiencias públicas de que trata el presente capítulo.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir de un año después de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**ANGELO VILLAMIL BENAVIDES**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara por el Departamento del Meta  
 Partido Liberal Colombiano

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMEROS 173  
DE 2016 CÁMARA, 158 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del departamento de Risaralda y le rinde público homenaje a sus habitantes.*

Bogotá, D. C., noviembre 3 de 2016

Doctor:

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley números 173 de 2016 Cámara, 158 de 2016 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del departamento de Risaralda y le rinde público homenaje a sus habitantes.*

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la designación de la Presidencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 173 de 2016 Cámara, 158 de 2016 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Departamento de Risaralda y le rinde homenaje público a sus habitantes.*

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Senador Carlos Enrique Soto y Juan Samy Merheg Marín, la cual fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República en fecha 7 de abril de 2016, la cual por competencia fue asignada a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República donde se dio su aprobación en primer debate en fecha 14 de

junio de 2016, posteriormente se realizó su aprobación en la Plenaria de esta corporación en fecha 5 de octubre de 2016. A continuación expondré las razones por las cuales considero que se le debe dar primer debate a esta importante iniciativa

### 1. RESEÑA HISTÓRICA

En este territorio inicialmente se dieron unos asentamientos indígenas que habitaron la región entre las principales se encuentran *los quimbayas, ansermas, quinchías, chancos, chamíes y panches; el primer conquistador en llegar a la región fue Sebastián de Belalcázar en 1534; procedente de Cali recorrió el antiguo Caldas hasta el río La Vieja, continuó su marcha por el río Cauca hasta tierras que bautizó con el nombre de Anserma; posteriormente llegó hasta Cartama, hoy Marmato (Caldas); Jorge Robledo fundó la primera población – Cartago – en 1540. La presencia de comunidades negras en Pereira data del siglo XVI, cuando fueron empleadas para el trabajo de la minería; la mayoría provenía del Valle del Cauca y del litoral Pacífico; la comunidad negra de la Virginia fue fundada en el siglo XVIII.*

*Desde mediados del siglo XIX se ha destacado la presencia de una fuerte colonización antioqueña que ha marcado el desarrollo de este departamento. En el año 1536 el territorio risaraldense pertenecía a la audiencia de Quito. Al constituirse la Gran Colombia en 1825, Risaralda pasó a ser parte del departamento de Cundinamarca; en el año de 1860 perteneció al Estado Soberano del Cauca y a la provincia del Gran Cauca en 1886, hasta el año 1905, cuando fue creado el departamento del Viejo Caldas, del cual hacían parte los territorios actuales de Caldas, Quindío y Risaralda. El 1° de diciembre de 1966, por medio de la Ley 70, se crea el departamento de Risaralda.<sup>1</sup>*

### 2. GENERALIDADES DEL DEPARTAMENTO

Este Departamento está dividido en 14 municipios, 19 corregimientos, 95 inspecciones de policía, así como, numerosos caseríos y sitios poblados. Se enmarca entre las cordilleras Occidental y Central y lo cruza el río Cauca; se observan tres unidades fisiográficas, una relativamente plana y ondulada que corresponde a las planicies formadas por los valles de los ríos Cauca y Risaralda, y dos unidades montañosas correspondientes al flanco oriental de la cordillera Occidental y al flanco occidental de la cordillera Central, en el departamento. Aunque la cordillera Central sirve de límite con el departamento del Tolima.<sup>2</sup>

Cabe resaltar que este departamento se caracteriza por sus riquezas naturales, culturales y étnicas. El aspecto ambiental, ecológico y turístico resalta en esta zona productora de café; el parque natural de los nevados, los valles del río Cauca y Risaralda, el jardín botánico de la Universidad Tecnológica de Pereira, el bioparque Ukumari, los termales de Santa Rosa, centros culturales y arquitectónicos entre varios, hacen del departamento de Risaralda, un gran potencial turístico en el país.

Por estas y más razones consideramos que este reconocimiento a un departamento joven y próspero debe

<sup>1</sup> <http://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/risaralda.html>

<sup>2</sup> <http://www.encolombia.com/educacion-cultura/geografia/departamentos/risaralda/>

darse por parte del Congreso de la República y debe enmarcarse para la historia en una ley de la República de Colombia

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Con base en la facultad que otorga el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 a los honorables Congresistas se presenta el presente proyecto de ley.

Igualmente se constata que el presente proyecto de ley cumple con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, en el sentido de no decretar una orden imperativa al Gobierno nacional en materia de gasto público, por el contrario la incorporación de las partidas presupuestales se sujeta a la disponibilidad de recursos y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto, aclarando que es el Gobierno nacional quien debe definir según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, las partidas que se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación y citó jurisprudencia constitucional para referir que las disposiciones del legislador que ordenan gasto, no constituyen en sí mismas órdenes sino autorizaciones para su posterior inclusión en la ley de presupuesto. (Sentencias C-1250 de 2001, C-101 de 1996, C-197 de 2001, C-157 de 1998).

Con base en lo anterior, en tercer debate se modificó el artículo tercero del proyecto de ley y en esta ponencia se acoge el mismo articulado.

### 4. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, propongo a la honorable Comisión Segunda dar primer debate favorable al Proyecto de ley números 173 de 2016 Cámara, 158 de 2016 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del departamento de Risaralda y le rinde público homenaje a sus habitantes.*

Cordialmente,

Cordialmente,



JAIMÉ ARMANDO YEPES MARTÍNEZ  
Coordinador Ponente

AIDA MERLANO REBOLLEDO  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2016 CÁMARA, 158 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de fundación del departamento de Risaralda y le rinde público homenaje a sus habitantes.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de fundación del departamento de Risaralda, los cuales se celebrarán el 1° de febrero (2017) y rinde público homenaje a sus habitantes.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de Pereira, en la fecha que las autoridades locales señalen para el

efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

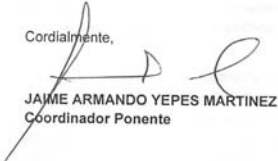
**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar obras promotoras del desarrollo regional, de interés público o social y de beneficio para la comunidad risaraldense.

**Artículo 4°.** Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

Cordialmente,

  
JAIMÉ ARMANDO YEPES MARTÍNEZ  
Coordinador Ponente

  
AIDA MERLANO REBOLLEDO  
Ponente

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente y conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.*

#### I. COMPETENCIA

La Comisión Quinta Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “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”.

#### II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue presentado en el Congreso de la República el 19 de agosto de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 652 de 2016. El autor del mencionado proyecto de ley es el honorable Representante Élberty Díaz Lozano.

El proyecto de ley consta de 3 artículos, que incluyen 3 párrafos y la vigencia así:

**Artículo 1°.** Determina el objeto del proyecto “Los municipios deberán destinar un porcentaje máximo del 10% del valor contenido en el artículo 111 de la Ley 99

*de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, a la creación y adecuación de un sistema de vigilancia permanente que permita la protección eficaz de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes”.*

**Parágrafo 1°.** Crea la figura de los Guardas Verdes “(...) quienes ejercerán funciones de control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes”.

**Parágrafo 2°.** Establece el “(...) personal idóneo para el control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes”.

**Artículo 2°.** Determina los requisitos que debe cumplir el *Guarda Verde* en estudios en “(...) nivel técnico y/o tecnológico, con conocimiento en materia ambiental”.

**Artículo 3°.** Establece la vigencia.

#### III. EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de ley	
Consecutivo	número 116 de 2016 Cámara	
Título	<i>por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente y conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.</i>	
Materia	Cuencas Hídricas y Ambiente	
Autor	Honorable Representante Élberty Díaz Lozano	
Ponente	Honorable Representante Flora Perdomo Andrade	
Origen	Cámara de Representantes	
Radicación	agosto 19 de 2016	
Tipo	Ordinaria	
Publicación	Texto original	<i>Gaceta del Congreso</i> número 652 de 2016
Estado	Pendiente segundo debate	

#### IV. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley número 116 de 2016 es una iniciativa legislativa que ha sido presentada previamente por el autor el 19 de agosto de 2016 y publicada en *Gaceta del Congreso* número 652 de 2016.

El 1° de noviembre de 2016, el proyecto de ley fue debatido y aprobado en primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, sin proposición, adición o modificación alguna.

#### V. ANTECEDENTES

Ante el Congreso de la República, se han presentado varias iniciativas legislativas que versan sobre materias similares a la que aborda este. Por citar algunos ejemplos:

Al respecto, hace tránsito en el Senado de la República el Proyecto de ley número 33 de 2016 *por medio de la cual se fomenta y promueve la reforestación de cuencas hidrográficas en el territorio nacional*, que pretende modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, para que los distritos y municipios dediquen el 1% de sus ingresos corrientes para dos fines:

a) “La adquisición, mantenimiento y administración de las zonas para protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas, o

b) Para financiar la ejecución de programas o proyectos que cumplan uno o varios de los siguientes

*objetivos: reforestación, recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas adquiridas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas”.*

El proyecto de ley establece que “(...) el porcentaje destinado debe ser del 1% y no menos, y que estos sean invertidos por los departamentos, los distritos o municipios de manera exclusiva en dos actividades, la adquisición de los predios considerados de interés público para la conservación de las cuencas hidrográficas y/o en actividades de reforestación, recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas adquiridas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales de las cuencas hidrográficas”.

Esta iniciativa fue presentada por el honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía el 26 de julio de 2016 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 546 de 2016.

De igual forma, este momento hace tránsito en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley número 82 de 2016, por la cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado y los bosques urbanos, periurbanos y de cuencas y se dictan otras disposiciones, que se relaciona en parte con la protección de las cuencas hidrográficas, enfocando esa acción en señalar “(...) competencias, responsabilidades y acciones administrativas, financieras y de gestión técnica, que se deben emprender en relación con la planificación, protección y mantenimiento del arbolado y los bosques urbanos, periurbanos y de cuencas, por parte de las entidades territoriales”.

El proyecto de ley es de autoría de los honorables Representantes Ana Paola Agudelo García, Guillermina Bravo Montañón y Carlos Eduardo Guevara Villabón y fue presentado en la secretaría de la Cámara el 10 de agosto de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* 611 de 2016.

El ponente para primer debate es el honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes.

## VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se citarán algunos de los fundamentos jurídicos que sustentan la importancia de este proyecto de ley. Entre otras, de las disposiciones más relevantes en materia de aguas encontramos:

1. El Decreto ley 2811 de 1974, “Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables”, reglamentado por el Decreto Nacional 2372 de 2010, reguló las actividades relacionadas con el uso y aprovechamiento del agua, en temas de vertimiento, captación, ocupación de cauces, ordenamiento de cuentas, entre otros.

2. La Ley 373 de 1997 por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.

3. El Decreto 1729 de 2002, por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5° de la Ley 99 de

1993 y se dictan otras disposiciones, en su artículo 1° define la cuenca hidrográfica así:

“**Artículo 1°.** Definición de cuenca. Entiéndase por cuenca u hoyo hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”.

3. La Ley 99 de 1993, en su artículo 111, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, establece la conservación de recursos hídricos, así:

“**Artículo III. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales.** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias por ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

**Parágrafo 1°.** Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, institutos de investigación científica adscritos y vinculados, las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento”.

4. El Decreto 0953 del 17 de mayo de 2013 reglamentó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y estableció las directrices para la adquisición y mantenimiento de las áreas antes mencionadas y para la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales.



## VII. CONSIDERACIONES

El recurso hídrico es un elemento indispensable para la vida, de su conservación y cuidado depende la supervivencia. En este sentido, debemos entender que este recurso es fundamental para el ser humano, los animales y las plantas, ya sea usado para consumo, riego, abastecimiento de agua o producción de energía entre otros y, por lo tanto, la protección de las cuencas hidrográficas es de vital importancia. Al respecto, es necesario precisar que una cuenca hidrográfica es:

*“(…) el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”<sup>1</sup>.*

En este orden de ideas, cabe señalar que el área que rodea la cuenca es de gran relevancia para su conservación; de tal modo, la vegetación y los árboles son indispensables para la calidad del recurso hídrico, pues estos son los que captan el agua, la drenan y la conducen. En esa medida, *“si se cortan los árboles y las plantas (deforestación), la tierra retiene menos agua y los pozos y arroyos se secan. Los períodos secos se prolongan y se hacen más frecuentes, dando lugar a problemas de salud relacionados con la falta de agua. La deforestación también causa la pérdida de los suelos, haciendo que el cultivo de alimentos sea más difícil y produciendo hambre y migración”<sup>2</sup>*; por tanto, *“las plantas y los árboles hacen que el flujo de la lluvia sea más lento; sirven para que el agua se extienda y se absorba en la tierra, y evitan que arrastre demasiada tierra. Los ríos y los arroyos son el sustento de la gente, peces y animales.*

*Si el agua ingresa lentamente a los ríos a través del suelo, habrá más agua en ellos durante el período entre una lluvia y otra, y se producirán menos inundaciones durante las tormentas. Los humedales, que generalmente están al pie de las cuencas, filtran y limpian el agua a medida que esta fluye. Los humedales pueden incluso filtrar algunos contaminantes tóxicos”<sup>3</sup>.*

En ese sentido, observamos la importancia que tiene la protección de estas zonas para el bienestar del ser humano, toda vez que son áreas muy sensibles que requieren cuidados especiales y que, en muchas ocasiones, se encuentran afectadas por el incremento de la población; la falta de cultura o de educación o por el desconocimiento sobre cuidados al ambiente. Factores como estos han provocado en muchos sectores de nuestro país que las cuencas hidrográficas y sus zonas aledañas se hallen en estado de abandono, sin algún tipo de cuidado o vigilancia. Semejante situación propicia escalas de contaminación que pueden afectar no solo la salud del ser humano sino las condiciones naturales de vida óptimas de las especies que se benefician del afluente. Así las cosas, se hace necesario implementar de forma prioritaria estrategias para lograr la protección efectiva de las cuencas hidrográficas y sus áreas circundantes, con el fin de mejorar la cantidad y calidad del agua.

Acerca del tema, el Estudio Nacional del Agua 2014 (ENA-2014)<sup>4</sup>, realizado por el Ideam, pudo concluir lo siguiente<sup>5</sup>:

*“- Colombia cuenta con un rendimiento hídrico promedio que equivale a 6 veces el promedio mundial y a 3 veces el de Latinoamérica; además de reservas de aguas subterráneas que triplican esta oferta y se distribuyen en el 74% del territorio nacional.*

*- Sin embargo, la distribución del agua es desigual para las diferentes áreas hidrográficas. En las áreas hidrográficas Magdalena-Cauca y Caribe, donde se encuentra el 80% de la población nacional y se produce el 80% del PIB Nacional, se estima que está sólo el 21% de la oferta total de agua superficial.*

*- Las condiciones más críticas del recurso hídrico, asociadas a presión por uso, contaminación del agua, vulnerabilidad al desabastecimiento, vulnerabilidad frente a variabilidad climática y condiciones de regulación; se concentran en 18 subzonas hidrográficas en las áreas Magdalena-Cauca y Caribe que abarcan 110 municipios con una población estimada de 17.500.000 habitantes.*

*- La afectación a la calidad del agua, expresada en cargas contaminantes de material biodegradable, no biodegradable, nutrientes, metales pesados y mercurio, se concentra en cerca de 150 municipios que incluyen ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Villavicencio, Manizales y Bucaramanga.*

*- La materia orgánica biodegradable vertida a los sistemas hídricos en 2012 se estima en 756.945 t/año, mientras que la materia orgánica no biodegradable, es decir sustancias químicas, se estima en 918.670 t/año, siendo Bogotá, Cali, Medellín y Cartagena los principales aportantes.*

*- 205 toneladas de mercurio son vertidas al suelo y al agua de los ríos a nivel nacional.*

*- 318 cabeceras municipales pueden presentar problemas de desabastecimiento en épocas secas, lo cual podría afectar una población de aproximadamente 11.530.580 habitantes entre las cuales se destacan Chiquinquirá, Paipa, Floresta, Soracá, Manzanares, Yopal, Neiva, Maicao, Santa Marta, Buga, Palmira, entre otras.*

*- Se identifica una alta dependencia de agua verde en los sectores agrícola y pecuario, lo que hace que estos sectores económicos sean vulnerables al cambio climático.*

*- Se identificaron 61 sistemas acuíferos, cuya ubicación geográfica coincide con subzonas caracterizadas por altas presiones de uso, contaminación, vulnerabilidades al desabastecimiento, a la variabilidad y al cambio climático.*

*Es así como el agua subterránea se constituye en una alternativa para mejorar las condiciones de disponibilidad, aun en situaciones climáticas críticas por su alta resiliencia. Sin embargo, es necesario ampliar la frontera de conocimiento hidrogeológico en el país;*

<sup>1</sup> Decreto 2811 de 1974, artículo 312.

<sup>2</sup> Conant Jeff y Fadem Pam; Hesperian Health Guides; Berkeley, California, EE. UU.; Guía comunitaria para la salud ambiental; 2008; p. 160.

<sup>3</sup> Ibíd; p. 156.

<sup>4</sup> IDEAM, Estudio Nacional del Agua 2014. Bogotá, D. C., 2015. 496 páginas

<sup>5</sup> <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/1960-estudio-nacional-del-agua-informacion-para-la-toma-de-decisiones>

pues sólo el 20% de estos sistemas se conoce con un nivel adecuado para la gestión, el aprovechamiento y, especialmente, para la toma de decisiones en el ordenamiento ambiental del país.

*El ENA 2014 evidencia la disponibilidad de agua verde y agua azul en el país, que corresponde al 97% y 3% respectivamente, mostrando claramente el potencial del patrimonio hídrico natural de Colombia que va más allá de los ríos, lagos y acuíferos.*

*El ENA se convierte entonces en una herramienta de evaluación integral del agua, que también da a conocer las novedades temáticas, acordes a la cantidad de agua superficial y subterránea disponible en el país; a la calidad del agua respecto a las afectaciones y vulnerabilidades del recurso; y a la distribución que se realiza por todo el territorio nacional:*

- Aproximadamente el 62% de la lluvia en Colombia se convierte en **oferta hídrica superficial** equivalente a un volumen de 2012 km<sup>3</sup>.

- El área Magdalena-Cauca tan sólo representa el 13.5% de esa oferta, mientras que el área de Amazonas representa el 37% de la oferta.

- Se estima que en Colombia hay una **oferta hídrica potencial de agua subterránea** de 5.848 km<sup>3</sup> (reservas potenciales de agua subterránea) en las 16 provincias hidrogeológicas identificadas en Colombia.

- El total de agua que se demanda en diferentes sectores a nivel nacional es de 35.987 Mm<sup>3</sup>, que equivale a llenar 28 veces el volumen del embalse de Betania. Es así como el sector de mayor demanda es el agrícola con un 46,6%, seguido del sector energético con el 21,5%, el pecuario con el 8,5% y el doméstico con el 8,2%.

- El agua concesionada anualmente que se reporta en las estadísticas del MADS de cobros por tasa de uso del agua proveniente de aguas subterráneas equivale a 1.032 millones de m<sup>3</sup>. De estos, 498 millones de m<sup>3</sup> (48%) corresponden al sector agrícola (450 millones de m<sup>3</sup> se extraen en el Valle del Cauca para la Agroindustria Azucarera), 17% corresponde a consumo doméstico y 25% a consumo industrial.

*En Colombia son transportados cada año más de 300 millones de toneladas de sedimentos, siendo el mayor aportante el río Magdalena en la estación de Calamar, donde se estima un transporte anual de 140 millones de toneladas”.*

Al respecto, la legislación ha evolucionado en algunos aspectos que pretenden la conservación de las áreas de importancia estratégica en materia de recursos hídricos, tales como el pago por servicios ambientales; este es el único mecanismo actual implementado que otorga una retribución a manera de incentivo y compensación a los propietarios de esos predios por no usar dichas zonas para otras actividades<sup>6</sup>. Sin embargo, una vez se realice la intervención en dichas áreas, la entidad territorial pasa a ser proteccionista de estas zonas, por lo que debe realizar gestiones de cuidado que no se acomodan a la realidad actual.

En este sentido, la legislación colombiana establece que los municipios dispongan un porcentaje no inferior al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica, con el objeto de conservar los recursos hí-

dricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas<sup>7</sup>; no obstante, esta disposición se queda corta frente a la real situación que afrontan las cuencas hidrográficas en el país. Estas zonas de vital importancia, en muchos casos, son abandonadas después de ser intervenidas y no se realiza un cuidado diligente en procura de su conservación; por ese motivo, se propone en esta iniciativa que un porcentaje máximo del 10% del valor contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, se destine específicamente para la vigilancia y protección de las cuencas hidrográficas, mediante *Guardas Verdes*.

Mediante esta iniciativa, los denominados *Guardas Verdes* realizarán jornadas de vigilancia y control sobre las cuencas hidrográficas y sus alrededores, informando a la autoridad competente sobre cualquier eventualidad o situación que ponga en peligro evidente el área de importancia estratégica y que pueda repercutir en la salud humana. Este sistema de vigilancia pretende una mayor y efectiva participación de la entidad territorial en el cuidado de las cuencas hidrográficas y sus áreas circundantes; así, coadyuvará un seguimiento continuo de los cambios naturales que se presenten en dichas áreas, como cambios en el nivel del afluente, posibles inundaciones, deslizamientos, actividades ilícitas, entre otros.

En este orden de ideas, el *Guarda Verde* cumplirá funciones muy similares a las de un “*guardabosque*”, pero específicamente en estas áreas de importancia estratégica, promoviendo la conservación de los recursos naturales para su máximo aprovechamiento y vigilando estas áreas de situaciones exógenas que amenacen su integridad natural.

En este contexto, la entidad territorial estaría al tanto de cualquier situación de riesgo para el ambiente, pero, además, tendría la posibilidad de conocer de manera permanente las áreas para realizar labores de reforestación de especies nativas colombianas e implementar programas para el cuidado de la flora y fauna, con el fin producir una mejor calidad ambiental.

Con la presente propuesta, se pretende reconocer lo que en materia ambiental la Constitución Política indica en el artículo 80 al establecer que “*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.* (Subrayas fuera e texto).

*Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.*

De esta manera, el *Guarda Verde* en materia ambiental se convierte en el primer protector del ambiente para las áreas de importancia estratégica, las cuales son reconocidas como de interés público, como lo establece el artículo 111 de la Ley 99 de 2003, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

Actualmente, la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pomcas) es-

<sup>6</sup> Decreto 953 de 2013.

<sup>7</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 111. Modificado por el artículo 106, Ley 1151 de 2007. Modificado por el artículo 210, Ley 1450 de 2011. Reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013.

tablece "(...) los criterios, procedimientos y metodologías para orientar a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas"<sup>8</sup>; (...) es el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.

También es el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica"<sup>9</sup>.

De acuerdo a lo anterior, es indispensable que el Guarda Verde se incorpore dentro de los planes tendientes a la protección de las cuencas hidrográficas y sus zonas aledañas en cumplimiento de lo contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, para lo cual, en el presente proyecto, se propone que un máximo del 10% de ese valor sea destinado a su implementación, siguiendo los parámetros establecidos en el Decreto 1640 de 2012 "por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones".

#### VIII. IMPACTO FISCAL

La propuesta contenida en el presente proyecto de ley no va a generar impacto fiscal de índole alguna en los municipios, pues las entidades territoriales están obligadas a adquirir y mantener las áreas de importancia estratégica con el objeto de conservar los recursos hídricos en dichas áreas, como lo disponen la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1640 en el numeral 2 del artículo 40.

#### IX. TEXTO PROPUESTO

*por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente, conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

#### DECRETA:

**Artículo 1°.** Los municipios deberán destinar un porcentaje máximo del 10% del valor contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la ley 1450 de 2011, a la creación y adecuación de un sistema de vigilancia permanente que permita la protección eficaz de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

**Parágrafo 1°.** La vigilancia estará a cargo de Guardas Verdes, quienes ejercerán funciones de control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

**Parágrafo 2°.** El sistema de vigilancia integrado por las entidades territoriales contará con personal idóneo para el control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

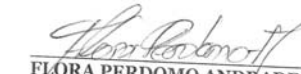
<sup>8</sup> <http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/cuencas-hidrograficas/Guia-Tecnica-para-la-formulacion-de-planes-de-ordenacion-y-manejo-de-cuencas-hidrograficas-POMCAS.pdf>; p. 9

<sup>9</sup> <http://ambientebogota.gov.co/385>

**Artículo 2°.** El Guarda Verde deberá cumplir con requisitos de estudio en nivel técnico y/o tecnológico, con conocimiento en materia ambiental.

**Artículo 3°.** Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

**Compañero(a) enlazador(a):** La siguiente firma sí corresponde a la del original 59; por favor reinsertela enderezada. Gracias.


  
FLORA PERDOMO ANDRADE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

#### X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, se solicita a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 116 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente y conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

**Compañero(a) enlazador(a):** En cambio, la siguiente firma no corresponde a la del original 60; por favor inserte enderezada la correcta firma. Gracias.

  
FLORA PERDOMO ANDRADE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

#### TEXTO APROBADO, EN LA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL 1° DE NOVIEMBRE DE 2016, PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente, conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

#### DECRETA:

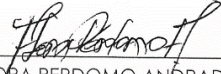
**Artículo 1°.** Los municipios deberán destinar un porcentaje máximo del 10% del valor contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, a la creación y adecuación de un sistema de vigilancia permanente que permita la protección eficaz de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

**Parágrafo 1°.** La vigilancia estará a cargo de Guardas Verdes, quienes ejercerán funciones de control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

**Parágrafo 2°.** El sistema de vigilancia integrado por las entidades territoriales contará con personal idóneo para el control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

Artículo 2°. El Guarda Verde deberá cumplir con requisitos de estudio en nivel técnico y/o tecnológico, con conocimiento en materia ambiental.

Artículo 3°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.



FLORA PERDOMO ANDRADE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en la Acta número 010 correspondiente a la sesión realizada el 1° de noviembre de 2016.



DAVID BETTIN GÓMEZ  
Secretario Comisión Quinta  
Cámara de Representantes

## NOTAS ACLARATORIAS

Por medio de la presente, me permito aclarar que en sesión plenaria del 2 de noviembre de 2016 fue sometido a discusión y aprobación el informe de conciliación al Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado, *por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.*

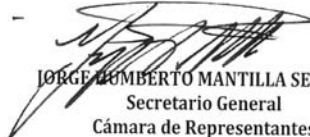
Por error de transcripción, en el Informe de Conciliación publicado en la *Gaceta del Congreso* número 927 de 2016 quedó:

**“Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 191 de 2016 Senado, 085 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.**

Y lo correcto es:

**“Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 191 de 2016 Senado, 086 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.**

Lo anterior a fin de que esta nota aclaratoria haga parte del Expediente y sea publicada en la *Gaceta del Congreso*.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
Secretario General  
Cámara de Representantes

## COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY 116 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente, conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.*

MIN-8000

Bogotá, D. C.

Doctor

ÉLBERT DÍAZ LOZANO

Honorable

Representante a la Cámara

Doctor

DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ

Secretario General

Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Carrera 7 número 8-68, “Edificio Nuevo del Congreso”, Piso 5°

Ciudad

**Asunto:** Concepto Minambiente Proyecto de ley número 116 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente,*

*conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.*

Estimado Representante y Secretario.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presenta las observaciones frente al Proyecto de ley número 116 de 2016, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente, conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones,* radicado en la honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, considerando principalmente que el tema propuesto en el proyecto ya se encuentra estimado en la legislación actual vigente, como lo es la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 y demás actos administrativos reglamentarios que desarrollan, entre otras, la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, y la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia.

El artículo 111 de la Ley 99 de 1993, desarrollado en el contenido de la propuesta, trata el tema de la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, fue modificado en el 2007 por el artículo 106 de la Ley 1151 y en el 2011 por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y establece:

*“Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.*

*Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas.*

*La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil.*

*Parágrafo. Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua”.*

En el año 2010, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la **Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PGIRH)**, cuyo objetivo general se centró en *“Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente”*. Asimismo, estableció que se formularía e implementaría el Plan Hídrico Nacional que define en detalle cada uno de los programas y proyectos que se implementarán para alcanzar los objetivos específicos de la política, en tres fases: corto plazo (2010 a 2014), mediano plazo (2015 a 2018) y largo plazo (2019 a 2022); además, señaló que su estructuración consideraría las diferentes características y particularidades de cada una de las regiones del país.

La referida PGIRH reconoció que *“los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas son normas de superior jerarquía, que parten de un diagnóstico y terminan en la planificación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales en la unidad hidrográfica, con el objetivo de garantizar la cantidad y calidad de la oferta ambiental, requisito indispensable para el desarrollo de las actividades antrópicas y de servicios, estos se han tomado como articuladores de los demás instrumentos de planificación”*.

Posteriormente, en el año de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió el Decreto 1640, por medio del cual se reglamentan los instrumentos de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y se dictan otras disposiciones.

Frente a la exposición de motivos y al articulado de la propuesta legislativa, presentamos las siguientes consideraciones:

1. Una vez revisado el proyecto de ley, no encontramos vínculo entre su propósito y su contenido, toda vez que el propósito hace referencia a la conservación de las cuencas hidrográficas pero en su contenido se parte de lo establecido por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual versa específicamente sobre la protección

de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, y no a la conservación de la totalidad de la cuenca.

2. Frente a la propuesta de los porcentajes destinados, observamos que el 1% establecido en el artículo 111 no se modifica, por lo que el nuevo artículo debe ser específico en las consideraciones de los porcentajes, para así guardar coherencia con la normativa vigente.

3. No se incluye un apartado de *considerandos* donde se dé claridad respecto de la normativa relacionada y donde se especifique el porqué es necesaria la expedición de una norma de estas características.

4. No se visualiza la articulación entre el sistema de vigilancia propuesto, lo dispuesto en el Decreto 9953 del 2013 y los demás instrumentos de planificación ambiental que existen, en relación con la ordenación del recurso hídrico.

5. En el artículo 1° de la propuesta, no es claro en qué consistiría el sistema de vigilancia, por lo que consideramos pertinente establecer qué se entiende por “protección eficaz”, dado que actualmente existe el instrumento de planificación de cuencas que corresponde al Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y que está a cargo de las autoridades ambientales regionales (CAR y CDS); el cual a nivel internacional se considera como el más adecuado para la protección y conservación de las cuencas hidrográficas.

6. La función de protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas la asigna la Ley 99 de 1993, por lo que, de realizarse la actividad de los Guardas Verdes, estos deben estar a cargo de las corporaciones. No hay claridad en lo referente a funciones de control y supervisión, el control de control y supervisión se hace sobre los recursos naturales presentes en las cuencas, no de las cuencas, esta actividad ya las realiza la autoridad ambiental regional, se sugiere que a través de otra ley se fortalezca la actividad de las CAR y se asignen recursos para la implementación de los Pomcas ya formulados.

7. No se evidencia específicamente cuáles serían las actividades que cumplirían los Guardas, cuando el control ya lo hacen las CAR en las áreas de su jurisdicción; asimismo, consideramos pertinente que la validación de la idoneidad de las personas que ejercerán la actividad de guarda sea realizada en coordinación con la autoridad ambiental competente.

8. La propuesta no incluye el ejercicio de participación ciudadana de las comunidades campesinas, que por lo general son habitantes y usuarios de las áreas a que hace referencia el proyecto de ley.

9. La propuesta no define funciones, integrantes, recursos, normas, entre otros aspectos que deben ser incluidos en la creación de un sistema de cualquier tipo.

10. No se refleja la articulación entre los entes territoriales para la implementación del sistema propuesto.

11. La exposición de motivos no tiene en cuenta las deficiencias y/o dificultades que se están presentando en la implementación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

12. No se contempla el concepto de conservación de la biodiversidad establecido en la Política para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, donde la conservación corresponde a acciones de preservación, conocimiento, restauración, protección y uso sostenible de la biodiversidad. En este sentido, las labores de conservación no solo deben limitarse a la reforestación de especies nativas, sino también deben tener en cuenta la restauración ecológica<sup>1</sup>.

13. Consideramos que no hay claridad respecto al impacto fiscal que se produciría en las finanzas municipales, dado que hay municipios que tienen un presupuesto bajo pero un área para conservar extensa, como por ejemplo los municipios con jurisdicción en ecosistema de páramo o áreas protegidas del SNPNN, en los que no se facilita el manejo de dichas áreas por extensión y falta de recursos.

14. Finalmente, la actividad puntual de conformar una estrategia de vigilancia a través de Guardas Verdes sería una de las actividades que pueden hacer parte del componente programático que hace parte de la fase de formulación del Pomca, actividad que debe coordinarse con la autoridad ambiental competente.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas y comoquiera que ya existen instrumentos técnicos y normativos en relación con la protección y conservación de cuencas hidrográficas, este ministerio considera no viable el proyecto de ley aquí analizado.

Respetados representantes, quedo atento a cualquier requerimiento o inquietud que surja respecto a lo manifestado en el presente.

Cordialmente,

Firmado por: LUIS MURILLO URRUTIA

MINISTRO

Fecha firma: 25/10/2016 20:20:56

**LUÍS GILBERTO MURILLO URRUTIA**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

<sup>1</sup> Plan Nacional de Restauración Ecológica (MADS).

**CONTENIDO**

Gaceta número 1043 - Miércoles, 23 de noviembre de 2016  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS		Págs.
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 015 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria Nacional, y se dictan otras disposiciones.....	1	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto que se propone para primer debate en la Comisión Cuarta al proyecto de ley número 076 de 2016 Cámara, Proyecto de ley "por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación" .....	5	5
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley números 173 de 2016 Cámara, 158 de 2016 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del departamento de Risaralda y le rinde público homenaje a sus habitantes .....	13	13
Informe de ponencia para segundo debate, texto aprobado, en la sesión ordinaria de la Comisión Quinta al Proyecto de ley número 116 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente y conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.....	15	15
NOTAS ACLARATORIAS		
Por medio de la presente, me permito aclarar que en sesión plenaria del 2 de noviembre de 2016 fue sometido a discusión y aprobación el informe de conciliación al Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.....	20	20
COMENTARIOS		
Carta de comentarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de ley 116 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente, conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.....	20	20