



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 77

Bogotá, D. C., viernes, 16 de marzo de 2018

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 117 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se crean las Mesas Ambientales  
en el Territorio Nacional como espacio  
de Participación Intersectorial, Interinstitucional  
y Multidisciplinario.*

**ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 087 DE 2017**

*por la cual se crea el espacio de participación de  
los Consejos Territoriales de Planeación en materia  
ambiental y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente

Cámara de Representantes

E. S. D.

Doctor

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN

Secretario

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2017 Cámara, por medio del cual se crean Las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional como espacio de Participación Intersectorial, Interinstitucional y Multidisciplinario, acumulado al Proyecto de ley número 087 de 2017, por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.**

Apreciado Presidente:

Mediante designación efectuada por la Mesa Directiva nos permitimos poner a consideración la ponencia positiva. Para primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crean Las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional como espacio de Participación Intersectorial, Interinstitucional y Multidisciplinario*, acumulado al Proyecto de ley número 087 de 2017, *por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.*

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El Proyecto de ley número 087 de 2017, *por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones*, fue radicado el 14 de septiembre de 2017, por los honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández, honorable Senador Jorge Eliécer Prieto Riveros, honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa, honorable Representante Ana Cristina Paz Cardona, honorable Representante Sandra Liliana Ortiz Nova, honorable Representante Óscar Ospina Quintero, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 695 de 2017, por su parte el **Proyecto de ley número 117 de 2017 Cámara**, *por medio del cual se crean las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional como espacio de Participación Intersectorial, Interinstitucional y Multidisciplinario*, radicado por el honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 740 de 2017.

**I. Consideraciones**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo equilibrar el poder del ciudadano y de

las entidades territoriales en su interlocución con los entes privados y autoridades públicas del nivel regional y nacional en lo referente a los usos de su territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la protección ambiental en el desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de licencia ambiental.

Según el *Environmental Justice Atlas*, Colombia ocupa el segundo lugar en el ranking de países con conflictos socioambientales con un total de 98 registrados (Environmental Justice Atlas, 2014), después de India. El análisis tras el estudio de 98 de esos casos registrados en el Atlas presenta unas características particulares como que "(...) i) buena parte de los conflictos se ubican en las zonas más pobladas (Andina y Caribe) y muchos en zonas de conservación; ii) el sector extractivo explica buena parte de los conflictos en el país (minería, biomasa y energía fósil) destacándose el oro y el carbón: casi la mitad de los conflictos están relacionados con estos dos tipos de materiales" (Environmental Justice Atlas, 2014). Casos como el de Piedras, El Quimbo, Monterrey, Urrá, Tauramena, Jardín y Jericó, entre otros, son solo ejemplos de una necesidad cada vez más latente en los municipios colombianos: garantizar el derecho de participación activa y eficaz para las comunidades y entidades territoriales en materia ambiental.

Diversas han sido las concepciones de ambiente que históricamente han acompañado los desarrollos tendientes a racionalizar las relaciones entre los seres humanos y el entorno. El ambiente ha estado asociado casi siempre de manera exclusiva a los sistemas naturales, a la protección y a la conservación de los ecosistemas, vistos como las relaciones únicas entre los factores bióticos y abióticos, sin que medie un análisis o una reflexión sobre la incidencia de los aspectos socioculturales, políticos y económicos en la dinámica de dichos sistemas naturales.

Es urgente crear mecanismos de participación ciudadana que incidan en un mejoramiento ambiental y por lo tanto en la creación de una cultura ambiental que genere procesos de mitigación en el cambio climático que hoy se presenta. La participación comunitaria y la educación ambiental, son pilares fundamentales para crear cultura ambiental en el país.

La Política Nacional de Educación Ambiental del nuevo milenio nos impone como visión, la formación de nuevos ciudadanos y ciudadanas éticas frente a la vida y frente al ambiente, responsables en la capacidad para comprender los procesos que determinan la realidad social y natural. De igual forma en la habilidad para intervenir participativamente, de manera consciente y crítica en los procesos a favor de unas relaciones sociedad-naturaleza en el marco de un desarrollo sostenible, donde los aspectos de la biodiversidad y la diversidad cultural de las regiones sea la base de la identidad nacional.

La Educación Ambiental como propiciadora del desarrollo sostenible deberá concretarse en expresiones múltiples donde los principios de democracia, tolerancia, valoración activa de la diversidad, descentralización, participación y demás formas en que los individuos y los colectivos se relacionan entre sí, con los otros y con sus ecosistemas, favorezcan la creación de una cultura ambiental en los territorios y por ende una mejor calidad de vida.

La educación ambiental ha sido considerada como una estrategia básica, para los procesos de descentralización en los cuales ha venido empeñada la política ambiental. Esto, en consideración a que los procesos de participación deben estar acompañados permanentemente de una visión educativa, que posibilite la apropiación de las concepciones y de las metodologías por parte de las comunidades locales y sus organizaciones e instituciones, que son las que en sus dinámicas construyen sus representaciones de realidad, permeando sus propios comportamientos.

Es indispensable crear cultura ambiental en los territorios si se pretende cuidar el medio ambiente, sin el compromiso ciudadano será imposible incidir en un cambio de comportamiento y las Mesas Ambientales que se proponen serán un escenario propicio, para interactuar y concientizar a cada una de las personas desde sus familias, desde sus barrios y desde sus municipios para entre todos trabajar por la protección del medio ambiente.

## II. Marco Normativo Internacional

Desde la Declaración de Estocolmo, la Educación y la participación comunitaria han sido fundamentales, en la construcción del cuidado del medio ambiente, como lo establecen los principios 19, y 25:

**Principio 19.** *Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana.*

**Principio 25.** *Los estados se asegurarán de que las organizaciones Internacionales realicen una labor coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio ambiente.*

Igualmente, la Declaración de Río de Janeiro, en sus principios 10, 20, 21, 22 y 25:

**Principio 10:** *El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre*

los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos resarcimiento de daños recursos pertinentes.

**Principio 20:** Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, indispensable contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

**Principio 21:** Deberá movilizarse la creatividad, los ideales el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

**Principio 22:** Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar por que participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

**Principio 25:** La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

### III. Legislación Colombiana

A través de la Constitución Política de 1991 se diseñó una democracia diferente a la de anteriores cartas constitucionales, en la cual los colombianos tienen la posibilidad de ser los orientadores de su destino. Por ello se garantizó la construcción de herramientas que hicieran efectiva la participación ciudadana, como lo establecen los artículos 79 y 311 que estipulan una vez más parámetros legales que posibilitan el trabajo en Educación Ambiental, demostrando así que el país ha ido adquiriendo progresivamente una conciencia más clara sobre los propósitos de manejo del ambiente y de promoción de una cultura responsable y ética al respecto.

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

**Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Por su parte la Ley 99 de 1993, en los artículos 1, 4, 13 y 69, resalta la importancia de la participación ciudadana en temas ambientales:

**Artículo 1°.** La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

**Artículo 4°.** Sistema Nacional Ambiental (SINA). El Sistema Nacional Ambiental (SINA), es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes: Por las organizaciones comunitarias y gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

**Artículo 13.** Que crea el Consejo Nacional Ambiental, en el cual participan las etnias, las ONG y los gremios.

**Artículo 69.** Del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciada para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

### IV. Conclusiones

Los ponentes entendemos que el espíritu de ambos proyectos de ley contempla la misma finalidad: la defensa del medio ambiente mediante el empoderamiento de las comunidades. Es decir, que los dos proyectos les proporcionan herramientas de acción y educación a los ciudadanos para participar de forma organizada con voz y voto en proyectos de desarrollo territorial y ambiental.

En este orden de ideas, la pregunta que se planteó para la integración de los proyectos fue ¿en qué mejora un proyecto al otro? Por su parte el Proyecto de ley número 117 de 2017, por medio del cual se crean “Las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional”, tiene como base la estructura de RED, eje principal de la participación ciudadana. Es decir, que cualquier decisión en la estructura tiene un proceso de consulta desde los territorios, y a su vez, cada subestructura o Mesa Ambiental alimenta a la estructura superior o Dirección Colegiada, de esta forma la representatividad de quienes son delegados tiene voz y voto. Por ende, el Proyecto de ley número 087 se añade al Proyecto de ley número 117 para darle fuerza a la estructura de la RED de Mesas Ambientales

y generarle herramientas a la ciudadanía para la protección del ambiente.

A diferencia del Proyecto de ley número 087 de 2017 que si bien crea y le brinda poderes a la comunidad para que tenga la capacidad de decidir sobre los temas ambientales, no hay una estructura sólida que garantice la democracia en la elección de esos Consejos Territoriales y podrían perderse las garantías de la participación ciudadana. Mientras que la estructura de RED tiene funciones y objetivos muy específicos. Como ejemplo podría analizarse el proceso de las Mesas Ambientales de la ciudad de Medellín, las cuales implantaron una estructura en RED para articular los procesos ambientales y poder incidir en todos los ámbitos del desarrollo territorial.

El Proyecto de ley número 087 de 2017, por medio del cual se crea el espacio de participación de los “Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental”, serían la misma figura que se expresa en el Proyecto de ley número 117 como Mesas Ambientales Municipales (MAM) pero el 087 no cuenta con la fortaleza de tener una estructura democráticamente elegida y articulada en RED a los territorios, con la garantía de la participación de todos los sectores.

Sin embargo, un gran aporte que hace el Proyecto de ley número 087 y que el Proyecto de ley número 117 no ampliaba ni tenía definido es el “Procedimiento del Consejo Territorial de Planeación en el Licenciamiento Ambiental”, por consiguiente, todo el texto se compiló en el artículo 17, del Proyecto de ley número 117 como el “Procedimiento de las Mesas Ambientales Municipales (MAM) en el Licenciamiento Ambiental”. Conservando la esencia del proyecto, pero articulándolo a la estructura de RED en las Mesas Ambientales Municipales, donde se consolida el poder de la participación ciudadana en un territorio específico.

Los artículos restantes del Proyecto de ley número 087 se articularon al Proyecto de ley número 117, de la siguiente forma:

El artículo 1° del Proyecto de ley número 087 se agrega al artículo 3° del Proyecto de ley número 117. Donde se explica la función de la Red de Mesas Ambientales aportándole el principio de la participación ciudadana.

El artículo 2° del Proyecto de ley número 087 se agrega al artículo 15 del Proyecto de ley número 117. Donde se describe Estructura de las Mesas Ambientales Municipales (MAM) y se explica el carácter de las MAM desde el perfil de un Consejo territorial Ambiental.

El artículo 3° del Proyecto de ley número 087 se agrega al artículo 15 del Proyecto de ley número 117. Donde se describe Estructura de las Mesas Ambientales Municipales (MAM) y se explica el carácter de las MAM desde el perfil de un Consejo territorial Ambiental.

El artículo 3° del Proyecto de ley número 087 se agrega al artículo 16 del Proyecto de ley

número 117. Donde se describen las funciones de las Mesas Ambientales Municipales (MAM) y se añaden las funciones ambientales de los Consejos Territoriales de Planeación.

El artículo 4° del Proyecto de ley número 087 el cual explica el “Procedimiento del Consejo Territorial de Planeación en el Licenciamiento Ambiental”, el cual pasará a ser el artículo 17 del Proyecto de ley número 117. Y quedará con el siguiente nombre “Procedimiento de las Mesas Ambientales Municipales (MAM) en el Licenciamiento Ambiental”. Conservando la esencia que pretendía desde su creación y además agregándole herramientas de voz y voto.

El proyecto de ley consta de 26 artículos incluida la vigencia.

**Artículo 1°. Objeto.**

**Artículo 2°. Definiciones.**

Mesas ambientales:

- Mesas Ambientales Bioterritoriales (MAB):
- Mesas Ambientales Comunales y Corregimentales (MAC)
- Mesas Ambientales Zonales (MAZ)
- Mesas Ambientales Municipales (MAM)
- Mesas Ambientales Regionales (MAR)
- Mesas Ambientales Indígenas (MAI)
- Mesas Ambientales Departamentales (MAD)
- Mesa Ambiental Nacional (MAN)
- Líneas estratégicas.
- Dirección Colegiada.
- Ambiente.
- Educación Ambiental.
- La educación y la cultura ambiental.
- Gestión Ambiental.

**Artículo 3°. Red de Mesas Ambientales**

**Artículo 4°. Composición de las Mesas Ambientales Bioterritoriales (MAB).**

**Artículo 5°. Composición de las Mesas Ambientales Comunales (MAC).**

**Artículo 6°. Composición de las Mesas Ambientales Zonales (MAZ).**

**Artículo 7°. Composición de las Mesas Ambientales Municipales (MAM).**

**Artículo 8°. Composición de las Mesas Ambientales Regionales (MAR).**

**Artículo 9°. Composición de las Mesas Ambientales Departamentales (MAD).**

**Artículo 10. Composición de la Mesa Ambiental Nacional (MAN).**

**Artículo 11. Estructura de las Mesas Ambientales Bioterritoriales (MAB).**

**Artículo 12. Estructura de las Mesas Ambientales Comunales (MAC).**

**Artículo 13.** *Estructura de las Mesas Ambientales Zonales (MAZ).*

**Artículo 14.** *Funciones de las Mesas Ambientales Bioterritoriales, Comunales y Zonales.*

**Artículo 15.** *Estructura de las Mesas Ambientales Municipales (MAM).*

**Artículo 16.** *Funciones de las Mesas Ambientales Municipales (MAM).*

**Artículo 17.** *Procedimiento de las Mesas Ambientales Municipales (MAM) en el Licenciamiento Ambiental.*

**Artículo 18.** *Estructura y funciones de las Mesas Ambientales Regionales (MAR).*

**Artículo 19.** *Estructura de las Mesas Ambientales Indígenas (MAI)*

**Artículo 20.** *Estructura de las Mesas Ambientales Departamentales (MAD).*

**Artículo 21.** *Estructura de la Mesa Ambiental Nacional (MAN).*

## CAPÍTULO II

### De la Red Nacional de Mesas Ambientales

**Artículo 22.** *Creación de la Red Nacional de Mesas Ambientales.*

**Artículo 23.** *Composición de la Red Nacional de Mesas Ambientales.*

**Artículo 24.** *Apoyo logístico, técnico y financiero.*

**Artículo 25.** *Reglamentación.*

**Artículo 26.** *Vigencia.*

Por las anteriores consideraciones presentamos el texto propuesto para primer debate

### V. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto ley número 117 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crean las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional como espacio de Participación Intersectorial, Interinstitucional y Multidisciplinario*, acumulado al Proyecto de ley número 087 de 2017, *por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

  
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN  
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA  
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

  
INTI ASPRILLA REYES  
REPRESENTANTE POR BOGOTÁ D.C.  
PARTIDO ALIANZA VERDE

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se crean las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional como espacio de Participación Intersectorial, Interinstitucional y Multidisciplinario.*

## ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2017

*por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

### CAPÍTULO I

#### De las mesas ambientales

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional como espacios de Participación Intersectorial, interinstitucional y multidisciplinario, estructuradas en Red como organismo de segundo y tercer orden en la República de Colombia.

#### **Artículo 2°.** *Definiciones.*

**Mesas ambientales:** Para efectos de esta ley, las mesas ambientales serán instancias ambientales y políticas autónomas, abiertas al ciudadano e incluyentes, cuyo propósito fundamental será contribuir a la gestión participativa del desarrollo ambiental sustentable en el ámbito territorial de acuerdo al tamaño de este, ya sea Bioterritorial, Comunal, zonal, municipal, Regional, departamental y la Nacional. Estas buscan a través de procesos de reflexión, planificación, concertación, coordinación, educación, comunicación, gestión y control, incidir en cuatro frentes articulados:

1. El direccionamiento de políticas públicas y participación en procesos de planeación territorial (Planes de Desarrollo Local, Planes Ambientales Locales, Planes de Desarrollo Municipal y Planes de Ordenamiento Territorial).
2. El desarrollo de soluciones y alternativas del mejoramiento ambiental y la calidad de vida en el territorio desde los municipios y en articulación con las autoridades ambientales.
3. Crear, impulsar, promover, orientar y socializar la cultura ambiental en los territorios, teniendo como base la educación ambiental.
4. La estructuración, seguimiento, verificación, dirección, fortalecimiento y veeduría del territorio y todo el componente ambiental que lo conforma.

Las Mesas serán un canal de mediación, interacción, intermediación, control y seguimiento entre las comunidades y el Estado con el objetivo

de aportar a la construcción y transformación participativa de la ciudad en los temas de sostenibilidad ambiental en cada instancia territorial.

**Mesas Ambientales Bioterritoriales (MAB):** Son instancias de participación ciudadana ambiental en los barrios o veredas de los municipios.

**Mesas Ambientales Comunales y Corregimentales (MAC):** Son instancias de participación ciudadana pertenecientes a las divisiones político-administrativas de los municipios o ciudades tales como comunas, localidades o corregimientos, estas mesas son integradas por los representantes de las Direcciones Colegiadas de cada Bioterritorio.

**Mesas Ambientales Zonales (MAZ):** Son instancias de participación ciudadana pertenecientes a la agrupación de varias comunas, localidades o corregimientos, que son las divisiones político-administrativas municipales y comparten fronteras territoriales o están unidas por alguna conectividad ecológica. Estas mesas son integradas por representantes de las Direcciones Colegiadas de cada comuna, localidad o corregimiento que conforman esa zona.

**Mesas Ambientales Municipales (MAM):** Son la máxima instancia de participación ciudadana ambiental en una ciudad o municipio del país; están integradas por representantes de las Direcciones Colegiadas de cada Zona, conformando la Mesa Ambiental Municipal.

**Mesas Ambientales Regionales (MAR):** Son instancias de participación ciudadana ambiental pertenecientes a las divisiones internas territoriales de los Departamentos. Están integradas por representantes de las Mesas Ambientales Municipales, que a su vez, conforman la Dirección Colegiada de la Red Departamental de Mesas.

**Mesas Ambientales Indígenas (MAI):** Son instancias de participación ambiental pertenecientes a los resguardos indígenas de cada departamento; están integradas por representantes de las comunidades que conforman cada resguardo.

**Mesas Ambientales Departamentales (MAD):** Son la máxima instancia de participación ciudadana ambiental en los departamentos; están integradas por los representantes de las Direcciones Colegiadas de las Mesas Ambientales Regionales y de resguardos Indígenas de cada departamento, conformando la Mesa Ambiental Departamental y la Red Departamental de Mesas Ambientales.

**Mesa Ambiental Nacional (MAN):** Es la máxima instancia de participación ciudadana ambiental nacional; está integrada por los representantes de las Direcciones Colegiadas de las Mesas Ambientales Departamentales, conformando así la Red Nacional de Mesas Ambientales.

**Líneas estratégicas:** Las líneas estratégicas se constituyen como marco de referencia para identificar las responsabilidades y compromisos que asumen las Mesas de acuerdo a las problemáticas y potencialidades ambientales identificadas en cada territorio. Estas responden a los modelos de gestión que desarrollan con los agentes sociales, definidos por los Planes Ambientales.

**Dirección Colegiada:** Es el órgano constituido por una pluralidad de representantes de las Mesas que conforman una región o territorio específico, con el fin de coordinar, deliberar y adoptar decisiones que fortalezcan las políticas públicas regionales y el alcance de la misma organización que dirige. Funciona como un colectivo que delibera y acuerda decisiones democráticamente por consenso, unanimidad o mayoría, los cuales expresan la voluntad unitaria de un interés común.

**Ambiente:** Para efectos de esta ley se adopta el concepto integrador de la Política Nacional de Educación Ambiental y el Plan de Educación Ambiental de Antioquia: *“Ambiente es un sistema dinámico definido por las interacciones físicas, biológicas, sociales y culturales, entre los seres humanos y los demás seres vivos y todos los elementos del medio donde se desenvuelven, sean estos elementos de carácter natural, o bien transformados o creados por el hombre y que responden a las relaciones que establecen los grupos humanos con los componentes naturales en los cuales se desarrollan sus actividades y sobre los cuales han tejido un entramado cultural particular”.*

**Educación Ambiental:** Para efectos de esta ley se adopta el concepto establecido por la Política Nacional de Educación Ambiental: *“La educación ambiental debe ser entendida como un proceso sistémico, que partiendo del conocimiento reflexivo y crítico de la realidad biofísica, social, política, económica y cultural, le permita al individuo comprender las relaciones de interdependencia con su entorno, para que con la apropiación de la realidad concreta, se puedan generar en él y en su comunidad, actitudes de valoración y respeto por el medio ambiente”.*

**La educación y la cultura ambiental:** es un concepto que vincula los principios, valores y actitudes de los ciudadanos con el ambiente, es un proceso de aprendizaje continuo y permanente que modifica, forma y regula las relaciones sociales con su entorno, con el objeto de que los ciudadanos tomen conciencia, interés y voluntad para mejorar las condiciones y problemáticas ambientales de sus territorios, por tanto no se trata simplemente de conservar y proteger la naturaleza, sino de construir una nueva realidad, un nuevo estilo de desarrollo que permita la integración de lo social, económico, cultural y natural en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades.

**Gestión Ambiental:** Para efectos de esta ley, la gestión ambiental es entendida como el manejo participativo de las situaciones ambientales de una región por los diversos actores, mediante el uso y la aplicación de instrumentos jurídicos, de planeación, tecnológicos, económicos, financieros y administrativos, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad. Esta definición involucra a todos los actores sociales y gubernamentales. Para las Mesas Ambientales, que se proponen, la gestión ambiental, es una de sus tareas fundamentales, no solo para incidir en la solución a las problemáticas desde lo local, sino para incidir en espacios como el Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y otros mecanismos de planeación, desde sus propios territorios.

**Artículo 3°. Red de Mesas Ambientales.** Las Mesas Ambientales funcionarán en una red articulada y estructurada de carácter sistémico, con el fin de unificar la construcción y planificación del desarrollo sostenible de los diferentes territorios que componen la nación. Por medio de la participación ciudadana organizada y la construcción de políticas públicas medioambientales.

Por medio de la Red de Mesas Ambientales se consolida el principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales. Garantizarán la participación activa de las comunidades en las decisiones sobre las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

**Artículo 4°. Composición de las Mesas Ambientales Bioterritoriales (MAB).** Podrán hacer parte de las Mesas Ambientales Bioterritoriales los siguientes actores:

1. Un representante por cada Junta de Acción Comunal que integre el territorio, que será elegido dentro de las mismas.
2. Un representante por las ONG del sector social y ambiental existentes en el barrio o vereda.
3. Un representante de la autoridad ambiental territorial o de la Secretaría del Medio Ambiente, quienes deberán apoyar la mesa ambiental en el territorio. Estos tendrán voz, pero no voto.
4. Un representante por el sector educativo de cada territorio. Para este caso serán los colegios y escuelas barriales o veredales.

5. Todas aquellas personas que deseen hacer parte de las Mesas Ambientales Bioterritoriales.

**Artículo 5°. Composición de las Mesas Ambientales Comunes (MAC).** Podrán hacer parte de las Mesas Ambientales Comunes los siguientes actores:

1. Un representante de cada línea estratégica por cada Mesa Ambiental Bioterritorial que componga la comuna o localidad.
2. Un representante de la autoridad ambiental territorial y/o de la Secretaría del Medio Ambiente, quienes deberán apoyar la mesa ambiental en el territorio. Podrán ser los mismos que hacen el acompañamiento de las Mesas Ambientales Bioterritoriales. Estos tendrán voz pero no voto.
3. Las Mesas Ambientales Comunes estarán abiertas a todas aquellas personas que deseen participar; siempre y cuando no existan MAB en la comuna pues deberán integrarse primero a estas para ser delegados ante las MAC.

**Artículo 6°. Composición de las Mesas Ambientales Zonales (MAZ).** Podrán hacer parte de las Mesas Ambientales Zonales los siguientes actores:

1. Un representante de cada línea estratégica por cada Mesa Ambiental Comunal que componga el territorio zonal.
2. Un representante de la autoridad ambiental territorial o de la Secretaría del Medio Ambiente, quienes deberán apoyar la mesa ambiental en el territorio. Podrán ser los mismos que hacen el acompañamiento de las Mesas Ambientales Comunes. Estos tendrán voz, pero no voto.

**Artículo 7°. Composición de las Mesas Ambientales Municipales (MAM).** Podrán hacer parte de las Mesas Ambientales Municipales los siguientes actores:

1. Un representante de cada línea estratégica por cada Mesa Ambiental Zonal que componga el territorio municipal.
2. Un representante por cada una de las autoridades ambientales presentes en el territorio, además de la Secretaría del Medio Ambiente del Municipio y/o Departamento. Estos harán un acompañamiento constante y darán el apoyo requerido para el funcionamiento de las mismas. Tendrán voz, pero no voto.
3. Un representante por la Secretaría de Planeación Municipal o la instancia que haga sus veces. Este hará un acompañamiento constante. Tendrán voz, pero no voto.
4. Un representante de las universidades públicas y privadas presentes en el municipio.

**Artículo 8°. Composición de las Mesas Ambientales Regionales (MAR).** Podrán hacer parte de las Mesas Ambientales Regionales los siguientes actores:

1. Un representante de cada línea estratégica por cada Mesa Ambiental Municipal que componga la región.
2. Un representante escogido entre las ONG del sector social y ambiental existentes en la región.
3. Un representante por cada una de las autoridades ambientales presentes en el territorio, además de la Secretaría del Medio Ambiente del Departamento. Estos harán un acompañamiento constante y darán el apoyo requerido para el funcionamiento de las mismas. Tendrán voz, pero no voto.
4. Un representante por la Secretaría de Planeación Departamental o la instancia que haga sus veces. Este hará un acompañamiento constante. Tendrán voz, pero no voto.
5. Un representante de las universidades públicas y privadas presentes en el Departamento.

**Artículo 9°. Composición de las Mesas Ambientales Departamentales (MAD).** Podrán hacer parte de las Mesas Ambientales Departamentales los siguientes actores:

1. Un representante de cada línea estratégica por cada Mesa Ambiental Regional que componga al departamento.
2. Un representante por cada una de las autoridades ambientales presentes en el territorio, además de la Secretaría del Medio Ambiente del Departamento. Estos harán un acompañamiento constante y darán el apoyo requerido para el funcionamiento de las mismas. Tendrán voz, pero no voto.
3. Un representante por la Secretaría de Planeación Departamental o la instancia que haga sus veces. Este hará un acompañamiento constante. Tendrán voz, pero no voto. Podrá ser el mismo que acompaña a las MAR.
4. Un representante del sector educativo elegido por los colegios y universidades, públicos y privados del Departamento.

**Artículo 10. Composición de la Mesa Ambiental Nacional (MAN).** Podrán hacer parte de la Mesa Ambiental Nacional los siguientes actores:

1. Un representante de cada línea estratégica por cada Mesa Ambiental Departamental que componga el territorio nacional.
2. Un representante por cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales del país,

los cuales harán un acompañamiento constante y darán el apoyo requerido para el funcionamiento de la misma. Tendrán voz, pero no voto.

3. Un representante del Ministerio de Medio Ambientes y Desarrollo Sostenible. El cual dará acompañamiento constante y el apoyo requerido para el funcionamiento de la misma. Tendrán voz, pero no voto.
4. Un representante por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional. Este hará un acompañamiento constante. Tendrán voz, pero no voto.

**Artículo 11. Estructura de las Mesas Ambientales Bioterritoriales (MAB).** Las MAB serán de carácter barrial o veredal. Para el funcionamiento de su estructura organizativa y directiva se elegirán un Coordinador y un Secretario Técnico como representantes de la comunidad, quienes ejercerán dichos cargos por un año y podrán ser reelegidos. Contarán con una comisión de trabajo en cada una de las líneas estratégicas. Esta estructura permitirá a las MAB tener representatividad y participación comunal, y será elegida por los mismos integrantes de la MAB de la siguiente forma:

- a) Un coordinador;
- b) Un secretario;
- c) Un representante por la línea estratégica de Recursos Naturales;
- d) Un representante por la línea estratégica de Cultura Ambiental;
- e) Un representante por la línea estratégica de Control a la Gestión Ambiental.

Las MAB se encargan de intermediar entre la comunidad y el estado para los temas ambientales de Desarrollo Local, Planes de Intervención Barrial y/o veredal o cualquier otro tema que afecte el territorio, ayudar a direccionar la inversión pública en temas ambientales y a promover la cultura ambiental. Todas las MAB de un territorio enviarán sus delegados para componer la estructura de las Mesas Ambientales Comunes.

Cuando el tema lo requiera y para el cabal cumplimiento de sus objetivos las Mesas Ambientales contarán con invitados del Concejo Municipal, de las diferentes instancias municipales e Institutos descentralizados y los gremios entre otros. También contarán con el acompañamiento y apoyo de las autoridades ambientales territoriales y/o las Secretarías de Medio Ambiente del municipio.

**Artículo 12. Estructura de las Mesas Ambientales Comunes (MAC).** Las MAC serán la agrupación de los barrios o veredas de una comuna, localidad o corregimiento. Estarán compuestas por los delegados de las líneas estratégicas de las MAB que componen el territorio zonal. Para el funcionamiento de su estructura organizativa y directiva se elegirán un

Coordinador y un Secretario Técnico, quienes ejercerán dichos cargos por un año y podrán ser reelegidos. Contarán con una comisión de trabajo en cada una de las líneas. Esta estructura permitirá a las MAC tener representatividad y participación zonal, y será elegida por los mismos integrantes de la MAC de la siguiente forma:

- a) Un coordinador;
- b) Un secretario;
- c) Un representante por la línea estratégica de Recursos Naturales;
- d) Un representante por la línea estratégica de Cultura Ambiental;
- e) Un representante por la línea estratégica de Control a la Gestión Ambiental.

Se encargan de intermediar entre la comunidad y el estado para los temas ambientales de Desarrollo Local, Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo Municipal, además de otros instrumentos de planificación que impacten el territorio desde lo ambiental. Apoyan la creación de políticas públicas ambientales, ayudan a direccionar la inversión pública en temas ambientales y a promover la cultura ambiental. Todas las MAC de un territorio enviarán sus delegados para componer la estructura de las Mesas Ambientales Zonales.

Cuando el tema lo requiera y para el cabal cumplimiento de sus objetivos las Mesas Ambientales contarán con invitados del Concejo Municipal, de las diferentes instancias municipales e Institutos descentralizados y los gremios entre otros. También contarán con el acompañamiento y apoyo de las autoridades ambientales territoriales y/o las Secretarías de Medio Ambiente del municipio.

**Artículo 13. Estructura de las Mesas Ambientales Zonales (MAZ)** Las MAZ serán la agrupación de varias comunas, localidades o corregimientos. Estará compuesta por los delegados de las líneas estratégicas de las MAC que componen el territorio. Para el funcionamiento de su estructura organizativa y directiva se elegirán un Coordinador y un Secretario Técnico como representantes de la comunidad, quienes ejercerán dichos cargos por un año y podrán ser reelegidos. Contarán con una comisión de trabajo compuesta por cada una de las líneas estratégicas. Esta estructura permitirá a las MAZ tener representatividad y participación municipal, y será elegida por los mismos integrantes de la MAZ de la siguiente forma:

- a) Un coordinador;
- b) Un secretario;
- c) Un representante por la línea estratégica de Recursos Naturales;
- d) Un representante por la línea estratégica de Cultura Ambiental;
- e) Un representante por la línea estratégica de Control a la Gestión Ambiental.

Se encargan de intermediar entre la comunidad y el Estado para los temas ambientales de Desarrollo Local, Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo Municipal, además de otros instrumentos de planificación que impacten el territorio desde lo ambiental. Apoyan la creación de política pública ambiental, ayudan a direccionar la inversión pública en temas ambientales y a promover la cultura ambiental. Todas las MAZ de un municipio enviarán sus delegados para componer la estructura de las Mesas Ambientales Municipales.

Cuando el tema lo requiera y para el cabal cumplimiento de sus objetivos las Mesas Ambientales contarán con invitados del Concejo Municipal, de las diferentes instancias municipales e Institutos descentralizados y los gremios entre otros. También contarán con el acompañamiento y apoyo de las autoridades ambientales territoriales y/o las Secretarías de Medio Ambiente del municipio.

**Artículo 14. Funciones de las Mesas Ambientales Bioterritoriales, Comunales y Zonales.** Las MAB, MAC y MAZ tendrán funciones similares, pero definidas por cada una de las divisiones político-administrativas dentro de los municipios. Estas funciones serán:

- a) Elaborar un Plan Ambiental que será la hoja de ruta para cada uno de los proyectos y las actividades de acuerdo a los diagnósticos ambientales de los municipios, o de las problemáticas puntuales de su territorio, descritas en instrumentos previos como el Plan Ambiental Local, Plan Ambiental Municipal o el Plan de Ordenamiento Territorial. Deberá contener estructura interna, así como metas a corto, mediano y largo plazo, e instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación que les permita hacer procesos de retroalimentación;
- b) Generar procesos de formación ambiental en sus territorios para promover la cultura ambiental de sus moradores, fomentando estrategias de educación ambiental por medio de eventos pedagógicos y académicos;
- c) Participar activamente en la construcción del plan ambiental de sus territorios, como un instrumento para la toma de decisiones en las diferentes problemáticas o dinámicas ambientales;
- d) Propiciar espacios de fortalecimiento de las capacidades de las personas, grupos y organizaciones vinculadas a la Mesa Ambiental, para cualificar su quehacer cotidiano;
- e) Contribuir al desarrollo sostenible, por medio de la construcción participativa de alternativas de solución a las problemáticas y potencialidades ambientales del territorio;

- f) Articularse en los temas ambientales por medio de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, en los municipios que lo tengan establecido y participar en la discusión de las iniciativas de inversión de proyectos ambientales para la vigencia fiscal respectiva;
- g) Realizar de manera periódica un ejercicio de veeduría y seguimiento a los impactos ambientales que se generan en el territorio debido a los proyectos que se realicen en el mismo;
- h) Apoyar e impulsar la creación de Observatorios Ambientales Bioterritoriales, con el fin de retroalimentar la información a los Observatorios de las diferentes autoridades ambientales de la ciudad.

Parágrafo 1°. Las Mesas deberán reunirse mínimo una vez al mes y elaborar las actas correspondientes de cada reunión.

**Artículo 15. Estructura de las Mesas Ambientales Municipales (MAM).** Las MAM serán de carácter Municipal y estarán integradas por los representantes de cada Mesa Ambiental Zonal, funcionarán en comisión de trabajo y Dirección Colegiada de la Red Municipal. Su estructura organizativa y directiva elegirá a tres Directores Técnicos, uno por cada línea estratégica, quienes ejercerán dichos cargos por un año y podrán ser reelegidos.

Esta estructura será elegida por los mismos integrantes de la MAM de la siguiente forma:

- a) Un coordinador;
- b) Un secretario;
- c) Un Director por la línea estratégica de Recursos Naturales;
- d) Un Director por la línea estratégica de Cultura Ambiental;
- e) Un Director por la línea estratégica de Control a la Gestión Ambiental.

Las MAM tienen el carácter de un Consejo Territorial de Planeación Ambiental, serán la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía, sobre lo que concierne a las medidas de protección del ambiente en su jurisdicción, sin perjuicio de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Constitución y en la Ley Estatutaria 1757 de 2015. Se encargan de aportar en los temas ambientales del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación y la Gestión del Riesgo, además de otros instrumentos de planificación que impacten el territorio desde lo ambiental. Apoyan la creación de política pública ambiental, ayudan a direccionar la inversión pública en temas ambientales y a promover la cultura ambiental.

Cuando el tema lo requiera y para el cabal cumplimiento de sus objetivos las Mesas

Ambientales contarán con invitados del Concejo Municipal, de las diferentes instancias municipales e Institutos descentralizados y los gremios entre otros. También contarán con el acompañamiento y apoyo de las autoridades ambientales territoriales y/o las Secretarías de Medio Ambiente del municipio.

El desarrollo de las actividades de cada mesa ambiental se definirá de común acuerdo entre la Dirección Colegiada, quien a su vez elegirá a un representante ante la Mesa Ambiental Regional.

**Artículo 16. Funciones de las Mesas Ambientales Municipales (MAM).** Las Mesas Ambientales Municipales tendrán las siguientes funciones:

- a) Las MAM tendrán como hoja de ruta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio y los diferentes estudios y planes ambientales del territorio;
- b) Promover procesos de formación e investigación ambiental para incentivar la cultura ambiental, fomentando estrategias de educación ambiental por medio de eventos pedagógicos y académicos;
- c) Identificar y promover el conocimiento del patrimonio natural del municipio desde las instancias locales, con el apoyo de los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, otros Ministerios, centros de investigación y demás miembros del Sistema Nacional Ambiental;
- d) Construir el plan de manejo interno, teniendo como instrumento para la toma de decisiones las diferentes dinámicas territoriales y las problemáticas ambientales del municipio. Definir el ámbito de intervención, las metas a corto, mediano y largo plazo, además de los instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación que les ayude en el proceso de retroalimentación;
- e) Generar, estimular y apoyar procesos de Planeación Participativa Ambiental con el fin de elaborar las Políticas Públicas Ambientales en los Municipios, para que estos sean articulados con los Planes de Desarrollo Municipales y los Planes de Gestión Ambiental del territorio;
- f) Realizar el acompañamiento y asesoría al proceso de formulación, seguimiento y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial, a los planes sectoriales en el componente ambiental y a los Planes de Gestión Ambiental de las Autoridades Ambientales;
- g) Discutir, elaborar y presentar un informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el

- Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental ante la autoridad ambiental competente, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o ante cualquier otra autoridad competente, los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, según lo dispuesto en esta ley. Las MAM deberán presentar el informe de recomendaciones y observaciones de manera previa al otorgamiento o modificación de la licencia ambiental. Sin perjuicio de lo anterior, las MAM podrán pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto, obra o actividad que no estén incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental;
- h) Contribuir al desarrollo sostenible con propuestas y acciones que conduzcan a la articulación de los diferentes actores y sectores, a las políticas, programas, proyectos, para la sostenibilidad ambiental del municipio, por medio de la construcción participativa y concertada de alternativas de solución a las problemáticas de los municipios;
  - i) Convocar y realizar las audiencias públicas administrativas pertinentes sobre las decisiones ambientales para los trámites de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, previa a la emisión de los informes de recomendaciones y observaciones. La realización de estas audiencias es obligatoria para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales de cualquier proyecto que impacte el territorio;
  - j) Solicitar a la autoridad ambiental competente, a los institutos de investigación, a las universidades públicas y privadas apoyo técnico y profesional para adelantar tareas de asesoría, coordinación, veeduría y seguimiento sobre los proyectos que se realicen en el Municipio. Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán responder motivadamente esa solicitud de estudios. Estos estudios pueden proponer acciones para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA);
  - k) Hacer veeduría a todos los proyectos que generen impacto ambiental en su jurisdicción y a los permisos, autorizaciones y licencias otorgados en su territorio, poniendo en conocimiento de la autoridad ambiental competente la ocurrencia de toda acción u omisión que constituya violación de normas ambientales, con el fin de dar inicio al procedimiento para la imposición de medidas preventivas o sancionatorias según corresponda, conforme a la Ley 1333 de 2009;
  - 1) Solicitar la suspensión de la licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la Corporación Autónoma Regional o a cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental en caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente el contenido de la licencia ambiental. La autoridad ambiental competente deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.
- Artículo 17. Procedimiento de las Mesas Ambientales Municipales (MAM) en el Licenciamiento Ambiental.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, durante el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales se deberá realizar el siguiente procedimiento: Antes que la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida para el otorgamiento de la licencia ambiental, esta procederá a radicar oficialmente en la alcaldía municipal y a la MAM de la jurisdicción donde esté previsto realizar proyectos, obras o actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura o cualquier otra que sea sujetos a procesos de licenciamiento ambiental; además del Estudio de Impacto Ambiental que haya recibido para otorgar la licencia ambiental junto con la demás información recibida.
- A partir de esta radicación se suspenderán por treinta y cinco (35) días hábiles los términos que tiene la autoridad ambiental para pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia.
- Una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental, la MAM tendrá quince (15) días hábiles para convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. A dicha audiencia se deberá convocar al alcalde, los concejales, las autoridades ambientales y la ciudadanía del área de influencia del proyecto, obra o actividad

minera o de hidrocarburos, infraestructura o cualquier otra que sea sujeto a procesos de licenciamiento ambiental junto con la Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según sea el caso, y el solicitante de la licencia ambiental.

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

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

Cumplido el trámite anterior, la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida. Allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de 10 días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deberán ser remitidos en un plazo no mayor a 30 días hábiles. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, dispondrá hasta noventa (90) días hábiles para decidir sobre la licencia ambiental, contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida. Esta respuesta deberá contener la respuesta detallada y motivada de cada una de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe de la MAM cuando este hubiere sido presentado, con lo que se entenderá surtido el trámite establecido en esta ley.

**Parágrafo 1°.** En una misma audiencia pública se podrá discutir sobre uno o más proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos, infraestructura o cualquier otra que sea sujeto a procesos de licenciamiento ambiental.

**Parágrafo 2°.** Cuando los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental superen los límites territoriales de un municipio o distrito en un mismo departamento, el Gobernador deberá convocar y realizar la audiencia, y la MAM de las entidades territoriales involucradas deberán emitir un informe conjunto con las MAR sobre las recomendaciones y observaciones, de que trata la presente ley.

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

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

- (i) Se pretendan ampliar las áreas del proyecto, obra o actividad de exploración, explotación minera y/o de hidrocarburos, infraestructura o cualquier otra que sea sujeto a procesos de licenciamiento ambiental.
- (ii) Se generen nuevos impactos ambientales en el proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos, infraestructura o cualquier otra que sea sujeto a procesos de licenciamiento ambiental.
- (iii) Se requiera el uso adicional de recursos naturales renovables en el desarrollo del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos, infraestructura o cualquier otra que sea sujeto a procesos de licenciamiento ambiental.

**Parágrafo 4°.** El procedimiento y la audiencia pública ambiental de la que trata esta ley serán obligatorios para cualquier tipo de proyectos, obra o actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura o cualquier otra que sea sujeto a procesos de licenciamiento ambiental.

**Parágrafo 4°.** Las Mesas Ambientales Municipales podrán elegir un delegado ante el Consejo Territorial de Planeación Municipal (en el caso que este exista en el municipio), como representante de los colectivos ambientales.

**Parágrafo 5°.** Las MAM deberán reunirse mínimo una vez al mes y elaborar las actas correspondientes de cada reunión.

**Parágrafo 6°.** La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberán informar a las MAM por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.

**Artículo 18. Estructura y funciones de las Mesas Ambientales Regionales (MAR).** Las MAR Serán la agrupación de varios municipios o la división interna de los departamentos en donde se comparten dinámicas económicas, ecológicas y culturales similares. Estarán compuestas por los delegados de las líneas estratégicas de las MAM y las MAI que componen la región. Su estructura organizativa y directiva elegirá a tres Directores Técnicos, uno por cada línea estratégica, quienes ejercerán dichos cargos por un año y podrán ser reelegidos. Contarán con una comisión de trabajo por cada línea estratégica. Esta estructura les permitirá tener representatividad y participación regional, y será elegida por los mismos integrantes de la MAR de la siguiente forma:

- a) Un coordinador;
- b) Un secretario;
- c) Un representante por la línea estratégica de Recursos Naturales;
- d) Un representante por la línea estratégica de Cultura Ambiental;
- e) Un representante por la línea estratégica de Control a la Gestión Ambiental.

Todas las MAR de un departamento enviarán sus delegados para componer la estructura de la Mesa Ambiental Departamental.

Las MAR se encargan de aportar en los temas de desarrollo sustentable y planificación de las regiones o el departamento. Apoyan la creación de política pública ambiental, ayudan a direccionar la inversión pública en temas ambientales y a promover la cultura ambiental.

Cuando el tema lo requiera y para el cabal cumplimiento de sus objetivos las Mesas Ambientales contarán con invitados de la Asamblea Departamental, de las diferentes instancias municipales e Institutos descentralizados y los gremios entre otros. También contarán con el acompañamiento y apoyo de las autoridades ambientales territoriales y/o las Secretarías del Medio Ambiente de los municipios integrantes.

Las Mesas Ambientales Regionales tendrán las siguientes funciones:

- a) Elaborar un Plan Ambiental que será la hoja de ruta de acuerdo a las problemáticas puntuales de su territorio, como: el Plan Ambiental Departamental, los Planes Ambientales de los municipios que los componen;
- b) Participar activamente en la construcción del plan ambiental del territorio, como un instrumento para la toma de decisiones en las diferentes problemáticas o dinámicas ambientales;
- c) Contribuir al desarrollo sostenible, por medio de la construcción participativa de alternativas de solución a las problemáticas y potencialidades ambientales del territorio;

- d) Realizar de manera periódica un ejercicio de veeduría y seguimiento a los impactos ambientales que se generan en el territorio y a los proyectos que se realicen en el mismo.

**Parágrafo 1º.** Las MAR deberán reunirse mínimo una vez al mes y elaborar las actas correspondientes de cada reunión.

**Artículo 19. Estructura de las Mesas Ambientales Indígenas (MAI).** Las MAI están conformadas por los Resguardos Indígenas presentes en un Departamento, cada resguardo podrá conformar una mesa ambiental y nombrar un representante ante la Mesa Ambiental Departamental.

Las MAI se encargan de aportar en los temas de planificación regional y departamental, además de otros planes ambientales que impacten el territorio, apoyar la creación de política pública ambiental, ayudan a direccionar la inversión pública en temas ambientales y a promover la cultura ambiental.

Su funcionamiento será igual al de las MAM.

**Artículo 20. Estructura de las Mesas Ambientales Departamentales (MAD).** Las MAD serán de carácter departamental y estarán integradas por el Coordinador y Secretario de cada Mesa Ambiental Regional conformando la Dirección Colegiada de la Red Departamental. Su estructura organizativa y directiva elegirá a tres Directores Técnicos, uno por cada línea estratégica, quienes ejercerán dichos cargos por un año y podrán ser reelegidos.

Esta estructura será elegida por los mismos integrantes de la MAD de la siguiente forma:

- a) Un coordinador;
- b) Un secretario;
- c) Un Director por la línea estratégica de Recursos Naturales;
- d) Un Director por la línea estratégica de Cultura Ambiental;
- e) Un Director por la línea estratégica de Control a la Gestión Ambiental.

Las MAD se encargan de aportar en los temas del Plan de Desarrollo Departamental, además de otros planes ambientales que impacten el territorio, apoyar la creación de política pública ambiental, participar en el Consejo Departamental Ambiental, ayudan a direccionar la inversión pública en temas ambientales y a promover la cultura ambiental.

Cuando el tema lo requiera y para el cabal cumplimiento de sus objetivos las Mesas Ambientales contarán con invitados de la Asamblea Departamental, de las diferentes instancias municipales e Institutos descentralizados y los gremios entre otros. También contarán con el acompañamiento y apoyo de las autoridades ambientales territoriales y/o las Secretarías del

Medio Ambiente de los municipios que conforman el Departamento.

Para el desarrollo de las actividades de cada MAD se definirá de común acuerdo entre la Dirección Colegiada un representante ante la Mesa Ambiental Nacional.

Las Mesas Ambientales Departamentales tendrán las siguientes funciones:

- a) Las MAD tendrán como hoja de ruta el POT Departamental y Plan de Desarrollo Nacional y los diferentes estudios y planes ambientales del territorio;
- b) Construir el plan de manejo interno, teniendo como instrumento para la toma de decisiones las diferentes dinámicas territoriales y las problemáticas ambientales de los municipios en cada Departamento. Definir el ámbito de intervención, las metas a corto, mediano y largo plazo, además de los instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación que les ayude en el proceso de retroalimentación;
- c) Generar, estimular y apoyar procesos de Planeación Participativa Ambiental con el fin de elaborar las Políticas Públicas Ambientales en los Municipios, para que estos sean articulados con los Planes de Desarrollo Municipales y los Planes de Gestión Ambiental de las autoridades ambientales del territorio;
- d) Realizar el acompañamiento y asesoría al proceso de formulación, seguimiento y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial, a los planes sectoriales en el componente ambiental y a los Planes de Gestión Ambiental de las Autoridades Ambientales;
- e) Contribuir al desarrollo sostenible, por medio de la construcción participativa de alternativas de solución a las problemáticas y potencialidades ambientales del territorio;
- f) Desarrollar propuestas y promover acciones que conduzcan a la articulación de los diferentes actores y sectores, a las políticas, programas, proyectos, para la sostenibilidad ambiental del Departamento;
- g) Realizar de manera periódica un ejercicio de veeduría y seguimiento a los impactos ambientales que se generan en el territorio y a los proyectos que se realicen en el Departamento;
- h) Contribuir en la formulación de los planes de Desarrollo Departamental, sectorial, de ordenamiento territorial, buscando proponer soluciones a las problemáticas ambientales que allí se diagnostican;
- i) Ser representantes de los intereses de las Mesas Ambientales de los entes territoriales en los diferentes espacios de incidencia política local, regional y nacional;
- j) Incidir en la elaboración de propuestas y proyectos, para desarrollar acciones que conduzcan a la creación de una cultura ambiental e integrar a actores y sectores en torno a la sostenibilidad ambiental del Departamento;
- k) En Coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente del Departamento o quien haga sus veces, serán responsables de promover actividades de educación ambiental, para incidir en problemáticas a nivel departamental que apoyen la sostenibilidad ambiental y un trabajo interdisciplinario con las organizaciones públicas, privadas y académicas;
- l) Suministrar la información producto de sus actividades y apoyar e impulsar el desarrollo de los Observatorios Ambientales en las ciudades que existan, con el fin de retroalimentar la información que este administra y suministra producto de sus investigaciones y estudios relacionados con el desarrollo ambiental de los municipios;
- m) Velar por el cumplimiento de las leyes y normas ambientales del departamento y la nación, con el fin de garantizar el respeto del patrimonio ambiental y cultural;
- n) Apoyar e impulsar la creación del Observatorio Ambiental Departamental, con el fin de retroalimentar la información desde los municipios a los Observatorios de las diferentes autoridades ambientales del departamento.

**Artículo 21. Estructura de la Mesa Ambiental Nacional (MAN).** La MAN es de carácter Nacional y la máxima instancia de la Red Nacional de Mesas Ambientales. Tendrá una Dirección Colegiada que estará conformada por los representantes de cada Mesa Ambiental Departamental. Esta Dirección Colegiada conformará el Consejo Nacional de la Red de Mesas Ambientales, como máximo órgano de las MAN.

Para el funcionamiento de la estructura organizativa y directiva de las MAN se elegirá:

- Consejo Nacional de la Red de Mesas Ambientales.
- Un Director General.
- Un Secretario.
- Un subdirector por la línea estratégica de Recursos Naturales.
- Un subdirector por la línea estratégica de Cultura Ambiental.

- Un subdirector por la línea estratégica de Control a la Gestión Ambiental.

Quienes ejercerán dichos cargos de manera rotatoria.

La MAN se encarga de aportar en los temas del Plan de Desarrollo Nacional, además de otros planes y leyes ambientales que impacten el territorio, apoyar la creación de política pública ambiental, ayudar a direccionar la inversión pública en temas ambientales y a promover la cultura ambiental.

Cuando el tema lo requiera la Mesas Ambiental Nacional podrá contar con invitados de los diferentes poderes públicos, Institutos descentralizados y los gremios entre otros.

La Mesa Ambiental Nacional tendrá las siguientes funciones:

- a) Las MAN tendrán como hoja de ruta el POT Nacional y Plan de Desarrollo Nacional y los diferentes estudios y planes ambientales del territorio;
- b) Construir el plan de manejo interno, teniendo como instrumento para la toma de decisiones las diferentes dinámicas territoriales y las problemáticas ambientales de la nación. Definir el ámbito de intervención, las metas a corto, mediano y largo plazo, además de los instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación que les ayude en el proceso de retroalimentación;
- c) Generar, estimular y apoyar procesos de Planeación Participativa Ambiental con el fin de elaborar las Políticas Públicas Ambientales, para que estos sean articulados con la normatividad nacional;
- d) Contribuir al desarrollo sostenible, por medio de la construcción participativa de alternativas de solución a las problemáticas y potencialidades ambientales del territorio nacional;
- e) Identificar, analizar y priorizar, de manera concertada, las necesidades y problemas específicos en materia ambiental de la nación, aportando las respectivas alternativas de solución para que sean consideradas por las diferentes instancias municipales;
- f) Desarrollar propuestas y promover acciones que conduzcan a la articulación de los diferentes actores y sectores, a las políticas, programas, proyectos, para la sostenibilidad ambiental;
- g) Realizar de manera periódica un ejercicio de veeduría y seguimiento a los impactos ambientales que se generan debido a los proyectos nacionales de grandes obras de infraestructura y minería.

## CAPÍTULO II

### De la red nacional de mesas ambientales

**Artículo 22. Creación de la Red Nacional de Mesas Ambientales.** La Red Nacional de Mesas Ambientales es un espacio autónomo de participación social ambiental ciudadana, concertado desde los diferentes territorios y divisiones político-administrativas de todo el territorio nacional que busca a través de procesos de planificación, educación, comunicación, gestión y control, incidir en el direccionamiento de políticas públicas, el desarrollo de soluciones y alternativas del mejoramiento ambiental, la calidad de vida, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento de potencialidades de la nación.

**Artículo 23. Composición de la Red Nacional de Mesas Ambientales.** La Red Nacional de Mesas Ambientales deberá estar compuesta:

1. Los representantes de las diferentes Direcciones Colegiadas de las Mesas Ambientales Departamentales, según el artículo 17 de esta ley.
2. Un representante de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales.
3. Un representante por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
4. Un representante por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional.
5. Un representante por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
6. Un representante por el Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 24. Apoyo logístico, técnico y financiero.** El Gobierno Municipal, a través de las Secretarías de Medio Ambiente Municipales o quien haga sus veces, será la responsable de la coordinación interinstitucional y brindarles a las Mesas Ambientales Bioterritoriales, Mesas Ambientales Comunes, Mesas Ambientales Zonales y Mesas Ambientales Municipales, el apoyo requerido para su conformación y buen funcionamiento, para lo cual gestionará recursos, financieros, técnicos, jurídicos y logísticos que garanticen el logro del objetivo propuesto.

Para las Mesas Ambientales Regionales, Mesas Ambientales Indígenas y Mesas Ambientales Departamentales, será el Gobierno Departamental a través de las secretarías de Medio Ambiente o quien haga sus veces, la responsable de la coordinación interinstitucional y brindarles el apoyo requerido para su conformación y buen funcionamiento, para lo cual gestionará recursos, financieros, técnicos, jurídicos y logísticos que garanticen el logro del objetivo propuesto.

La Mesa Ambiental Nacional y la Red Nacional de Mesas Ambientales tendrán el apoyo financiero, técnico, jurídico y logístico en el Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo 1°.** En el caso de las Mesas Ambientales donde su accionar esté en el sector rural, serán las Corporaciones Autónomas Regionales quienes estarán a cargo del apoyo requerido para su conformación y buen funcionamiento, para lo cual gestionará recursos, financieros, técnicos, jurídicos y logísticos que garanticen el logro del objetivo propuesto.

**Parágrafo 2°.** Se debe buscar apoyo internacional de entidades para el fomento y la cooperación en temas ambientales, el cual estará avalado y apoyado por el Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Industria y Turismo.

**Parágrafo 3°.** Se destinará el 0.5% de las obligaciones urbanísticas y ambientales que las empresas públicas o privadas ejecuten en cada municipio en temas ambientales para los proyectos y el funcionamiento de la Mesa Ambiental Municipal del mismo.

**Parágrafo 4°.** Se destinará el 1% de los dineros recogidos por comparendos ambientales en cada municipio para el funcionamiento de las Mesa Ambiental Municipal del municipio donde se interpone.

**Artículo 25.** Esta ley deberá ser reglamentada en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de su vigencia.

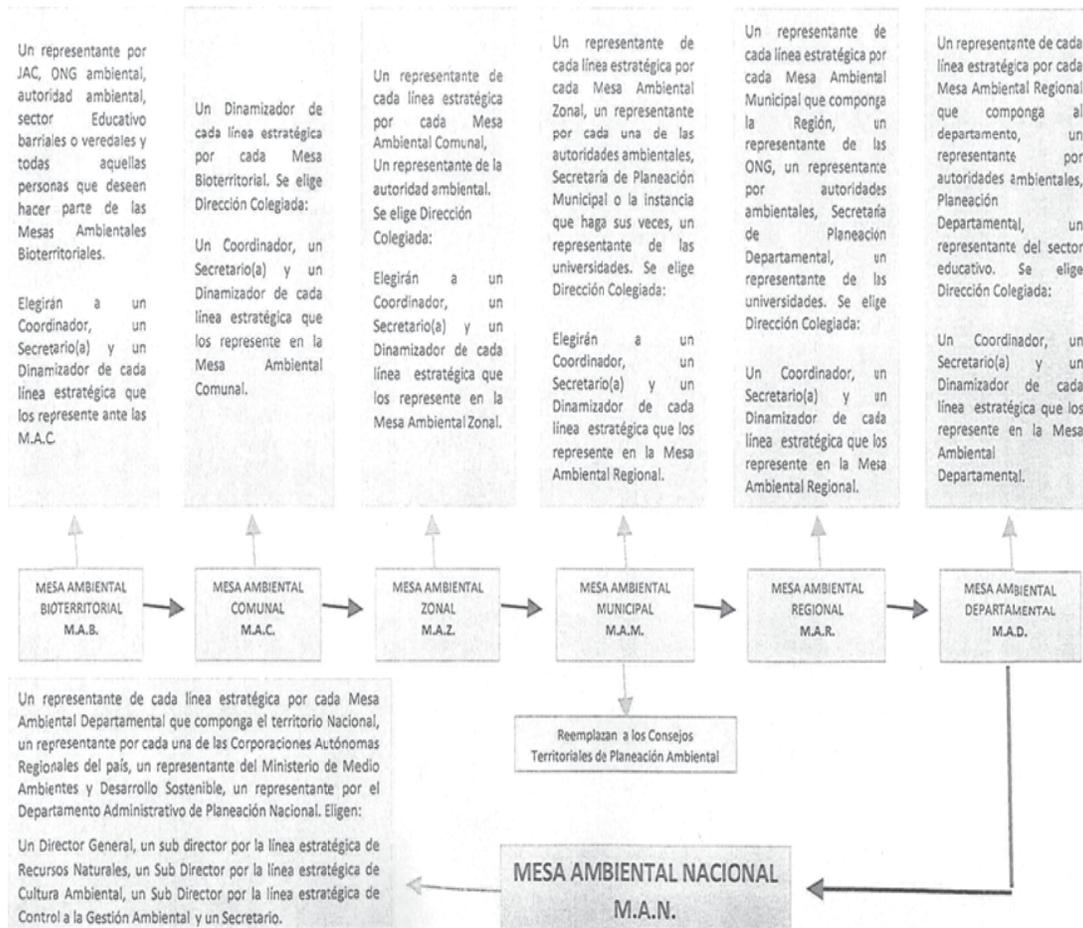
**Artículo 26. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado por:

*Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán*  
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN  
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA  
 PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

*Inti Asprilla Reyes*  
 INTI ASPRILLA REYES  
 REPRESENTANTE POR BOGOTÁ D.C.  
 PARTIDO VERDE

REPRESENTACIÓN PARA DIRECCIÓN COLEGIADA DE LAS MESAS AMBIENTALES EN ESTRUCTURA DE RED



## CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE CONCILIACIÓN PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2017 CÁMARA, 34 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

EFRAÍN CEPEDA SANABRIA

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Ciudad

**Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al Informe de Conciliación propuesto al Proyecto de ley número 221 de 2017 Cámara, 34 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de conciliación propuesto al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

Frente al artículo 2° de la iniciativa es preciso mencionar que el mismo contiene disposiciones orientadas para que los colegios adscritos a la fuerza pública puedan fungir como entidades operadoras de libranza. Sobre el particular, es necesario mencionar que el proyecto no es claro respecto a ciertas situaciones que se pueden presentar, por ejemplo, los hijos que deben terminar sus estudios en colegios diferentes al inicial; en este caso particular, el artículo 2° refiere, entre otros, a instituciones educativas pertenecientes a la Fuerza Pública como operadoras de libranza sin que se diga nada al respecto sobre los colegios públicos y privados diferentes a los de la fuerza pública, luego habría un vacío jurídico frente a este tipo de eventualidades, si se tiene en cuenta que esos colegios no fueron incluidos como entidades operadoras de libranza a la luz de la Ley 1527 de 2012<sup>1</sup>.

El artículo 3° del proyecto, señala:

*“Artículo 3°. Departamento de riesgo financiero.*

*Todas las operadoras de libranza sin excepción, registradas y vigiladas, deberán contar con un departamento de riesgo financiero al interior de su organización, por medio del cual adelantarán los correspondientes análisis de viabilidad, sostenibilidad, operatividad y demás estudios con fines de pronóstico y evaluación del riesgo financiero y control de lavado de activos que prevenga la participación, uso y manipulación indebida de negocios promovidos bajo el objeto de libranza”.*

Para este Ministerio imponer la obligación de contar con un departamento de riesgo financiero en cada organización a las personas privadas a las cuales se les posibilita ostentar la calidad de operadores de libranza, desconoce el objeto de los servicios que estas entidades prestan, tales como clubes sociales, asociaciones de pensionados, colegios, entre otros. Téngase en cuenta que, para este tipo de nuevos operadores tal obligación se constituye en una barrera que desestimula e impide la puesta en práctica de su calidad de operadores de libranza; en últimas, termina perjudicando a los trabajadores que acuden a la libranza como una forma de acceder a bienes y servicios con el respaldo de su salario en la medida que se establece una obligación que no es propia de este tipo de organizaciones.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 6° de la iniciativa establece:

*“Artículo 6°. Se adiciona el siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:*

*Artículo 16. Venta de cartera. La entidad operadora de libranza no vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia que pretenda enajenar, total o parcialmente, derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, a favor de personas o entidades no sujetas a la vigilancia de la mencionada superintendencia, solo podrá hacerlo a favor de:*

1. *Patrimonios autónomos administrados por Sociedades Fiduciarias sujetas a la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia.*
2. *Fondos de Inversión Colectiva.*

*En cualquiera de los eventos anteriormente descritos, la enajenación podrá realizarse en desarrollo de un proceso de titularización.*

*El patrimonio autónomo o fondo de inversión colectiva deberá efectuar la operación de adquisición, recibir los recursos de los descuentos de parte de los empleadores o entidades pagadoras y en general, administrar la cartera.*

*Parágrafo. Modifícase el numeral 3 del artículo 25 de la Ley 1819 de 2016, la cual quedará así:*

<sup>1</sup> Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

Ingresos que no se consideran de fuente nacional. No generan renta de fuente dentro del país: Los siguientes créditos obtenidos en el exterior, los cuales tampoco se encuentran poseídos en Colombia; los créditos a corto plazo originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios; los créditos destinados a la financiación o prefinanciación de exportaciones; los créditos, que obtengan en el exterior las corporaciones financieras, las cooperativas financieras, las compañías de financiamiento comercial, Bancoldex, Finagro y Findeter, las sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades bajo un régimen de regulación prudencial, cuyo objeto exclusivo sea la originación de créditos y cuyo endeudamiento sea destinado al desarrollo de su objeto social y los bancos constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes”. (Subraya fuera de texto).

Al respecto, esta Cartera debe advertir que el párrafo en cita, el cual fue incluido en la ponencia para cuarto debate, establece expresamente que modifica el numeral 3 del artículo 25 de la Ley 1819 de 2016<sup>2</sup>, esto es un numeral inexistente, dado que ese artículo solo cuenta con un párrafo. Ahora bien, ese artículo modificó el literal c) del artículo 25 del Estatuto Tributario cuyo título es “*ingresos que no se consideran de fuente nacional*”. Ese literal establece que una de esas circunstancias son los ingresos obtenidos de la enajenación de mercancías extranjeras de propiedad de sociedades extranjeras o personas sin residencia en el país, que se hayan introducido desde el exterior a Centros de Distribución de Logística Internacional, ubicados en puertos marítimos y los fluviales ubicados únicamente en los departamentos de Guainía, Vaupés, Putumayo y Amazonas habilitados por la DIAN. Si las sociedades extranjeras o personas sin residencia en el país, propietarias de dichas mercancías, tienen algún tipo de vinculación económica en el país, es requisito esencial para que proceda el tratamiento previsto en este artículo, que sus vinculados económicos o partes relacionadas en el país no obtengan beneficio alguno asociado a la enajenación de las mercancías.

No obstante lo anterior, este Ministerio encuentra que el artículo 25 del Estatuto Tributario sí cuenta con varios numerales, entre ellos el 3° el cual establece que los créditos que obtengan en el exterior las corporaciones financieras, las cooperativas financieras, las compañías de financiamiento comercial, Bancoldex, Finagro y Findeter y los bancos, constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes, corresponden a créditos obtenidos en el exterior que no se entienden

poseídos en Colombia y, en consecuencia, son ingresos que no se consideran de fuente nacional.

En ese orden, esta Cartera concluye que la real voluntad del legislador frente al párrafo del artículo 6° del proyecto de ley es modificar el numeral 3, literal a) del artículo 25 del Estatuto Tributario, teniendo en cuenta que existe correlación o coincidencia en los siguientes aspectos:

- El artículo 25 de la Ley 1819 de 2016, aun cuando no tiene un numeral 3, pues solo se compone de un párrafo, sí introdujo una modificación al artículo 25 del Estatuto Tributario en el literal c).
- El artículo 25 del Estatuto Tributario se compone de varios literales, uno de ellos el literal a), el cual cuenta con un numeral 3.
- El numeral 3, literal a), artículo 25 del Estatuto Tributario refiere a créditos obtenidos en el exterior que no se entienden poseídos en Colombia, cuya literalidad comprende parte del texto propuesto en el párrafo del artículo 6° de la iniciativa de ley, lo cual se evidencia en el siguiente cuadro paralelo:

ARTÍCULO 25 DEL ESTATUTO ESTATUTO TRIBUTARIO (Coincidencias en subrayas)	PROYECTO DE LEY 34 DE 2016 (Coincidencias en negrilla y subrayas adiciones)
<p>Artículo 25. <i>Ingresos que no se consideran de fuente nacional.</i> No generan renta de fuente dentro del país:</p> <p>Los siguientes créditos obtenidos en el exterior, los cuales tampoco se entienden poseídos en Colombia:</p> <p>(...)</p> <p>3. &lt;Numeral modificado por el artículo 126 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Los créditos que obtengan en el exterior las corporaciones financieras, las cooperativas financieras, las compañías de financiamiento comercial, Bancoldex, Finagro y Findeter y los bancos, constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes.</p>	<p>Parágrafo. Modifícase el numeral 3 del artículo 25 de la Ley 1819 de 2016, la cual quedará así:</p> <p><b>Ingresos que no se consideran de fuente nacional. No generan renta de fuente dentro del país, los siguientes créditos obtenidos en el exterior, los cuales tampoco se encuentran poseídos en Colombia:</b></p> <p>los créditos a corto plazo originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios; los créditos destinados a la financiación o prefinanciación de exportaciones; los créditos, que obtengan en el exterior las corporaciones financieras, las cooperativas financieras, las compañías de financiamiento comercial, Bancoldex, Finagro y Findeter, las sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades bajo un régimen de regulación prudencial, cuyo objeto exclusivo sea la originación de créditos y cuyo endeudamiento sea destinado al desarrollo de su objeto social y los bancos constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes.</p>

Dicho lo anterior, es necesario advertir que el párrafo del artículo 6° del proyecto de ley amplía el listado de créditos obtenidos en el exterior que no generan renta de fuente en el país, lo cual implica la creación de nuevas exenciones tributarias. Sobre el particular, este Ministerio

<sup>2</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

considera que el proyecto de ley al incluir ciertos tipos de crédito obtenidos en el exterior por parte de sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades dentro de la categoría de ingresos de fuente extranjera, genera impactos negativos en el recaudo del impuesto de renta, toda vez que crea un beneficio fiscal para los ingresos obtenidos a partir de dichas fuentes. Vale la pena mencionar que, generalmente, el ingreso obtenido por parte de extranjeros se recauda vía retención en la fuente.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que los pagos que se realicen por las sociedades de libranza desde Colombia hacia las sociedades en el exterior en virtud de nuevos compromisos representados en deuda no estarán sometidos a retención en la fuente, lo que afecta directamente el recaudo e incentiva a que las sociedades de libranza creen sociedades o entidades en jurisdicciones de baja o nula imposición para evitar el pago del impuesto en Colombia y generaría una deducción del impuesto sobre la renta, especialmente sobre los intereses. En el ámbito internacional, esta figura es conocida como *pagos que erosionan la base gravable*. Además, a juicio de esta Cartera, las circunstancias antes descritas podrían afectar a entidades del orden financiero colombiano, si se tiene en cuenta que las sociedades de libranza no se endeudarán con estas sino con entidades financieras extranjeras.

Igualmente, es preciso señalar que, respecto de las exenciones o beneficios tributarios, tanto la Constitución como la propia Corte Constitucional han resaltado que la iniciativa legislativa para estos asuntos es privativa del Gobierno. Ahora bien, aunque el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración para establecer este tipo de beneficios, tal como ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia constitucional<sup>3</sup>, se debe precisar que esa libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente, las de iniciativa gubernamental de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política que establece:

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

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

<sup>3</sup> Sentencias C-341 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo y C-250 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

*decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.* (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que<sup>4</sup>:

*“...Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal”* (Subrayas fuera del texto original).

Por lo tanto, al tratarse de un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto referenciado, en lo que respecta a las exenciones o beneficios tributarios incluidos en el artículo 6°, debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del gobierno”<sup>5</sup>. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o “...ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...”<sup>6</sup>.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que en reiterada jurisprudencia constitucional se ha considerado que “...el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquel cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley...”<sup>7</sup>.

En atención a lo anterior, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función del Ministerio de Hacienda definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación, en materia fiscal y tributaria, entre otras. En consonancia con lo anterior, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>8</sup> exige que exista compatibilidad entre los proyectos de ley que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con base en lo cual requiere “... que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal...”<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>5</sup> Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>6</sup> Sentencia C- 838 de 2008.

<sup>7</sup> Ver Sentencias C-121 de 2003 y C-838 de 2008.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Sentencia C-141 de 2010.

Puntualmente, es función del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otras: (i) Preparar, para ser sometidos a consideración del Congreso de la República, los proyectos de acto legislativo y ley, los proyectos de ley del Plan Nacional de Desarrollo, del Presupuesto General de la Nación y en general los relacionados con las áreas de su competencia; (ii) Coordinar, dirigir y regular la administración y recaudación de los impuestos que administra la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; y regular de conformidad con la ley, la administración y recaudo de las rentas, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales, multas nacionales y demás recursos fiscales, su contabilización y gasto; (iii) Elaborar Informes y estudios sobre evasión tributaria y aduanera con el fin de trazar las políticas sobre la materia<sup>10</sup>.

Es por todo lo expuesto, que esta Cartera considera que el parágrafo del artículo 6° de este proyecto es inconstitucional<sup>11</sup>, en los términos de lo establecido, entre otras, en la Sentencia C-1707 de 2000:

*“...ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional y este no la ejerza ni la convalide –en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos–, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2 que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales” ...”* (Subraya por fuera del texto original).

En suma, conforme se hizo saber en cartas anteriores, y del mismo se manifiesta en el presente escrito, el parágrafo del artículo 6° no cuenta con el aval de este Ministerio, luego, en caso de insistirse en la aprobación del mismo este devendrá en inconstitucional.

Igualmente, el parágrafo del artículo 6° de la iniciativa resulta inconstitucional en tanto el asunto de que trata no tiene relación alguna con el objeto y título de la ley, que es adicionar la Ley 1527 de 2012 y así establecer un marco general para

la libranza o descuento directo. Esta vulneración tiene sustento en el artículo 158 de la Constitución Política que establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. En consonancia el artículo 169 superior señala que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

Lo anterior significa que las materias introducidas en los proyectos de ley que no guarden una relación directa entre el título y las disposiciones que conforman el cuerpo de disposiciones normativas –como ocurre en el presente caso–, trasgreden el principio de unidad de materia establecido por el artículo 158 de la Carta Política, toda vez que se evidencia una falta de conexidad con el tema en general que dio origen a la iniciativa, es decir, se confirma una *“(...) incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma (...)”*<sup>12</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado que:

*“(...) el título de las leyes, a pesar de no constituir una norma en estricto sentido en tanto de ellos no es deducible un mandato, una prohibición o una permisión, sí “exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así, es claro que incluso los criterios de interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son pasibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior”*<sup>13</sup>.

En el caso particular del proyecto de ley del asunto, el título reza: *“por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”*. A su turno, la exposición de motivos de la iniciativa señala que *“(...) Con la expedición de la Ley 1527 de 2012 declarada Exequible C-751 de 2013 el legislador no solamente quiso, en nuestro criterio, enmarcar dentro del ámbito jurídico los descuentos que de su salario se realizan al trabajador por parte de las entidades pagadoras o de sus patronos, sino que quiso proteger su salario para evitar que esta prestación fuera afectada por descuentos no consentidos por el trabajador (...)”*. Nótese que los aspectos que rodean la esencia del proyecto giran, esencialmente, en el marco de la actividad de la libranza y su injerencia en las relaciones suscitadas entre los empleadores y las personas que autorizan los descuentos y las entidades pagadoras, circunstancia que no se

<sup>10</sup> Decreto número 4712 de 2008, “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Artículo 2° numeral 9 artículo 3° y numerales 21 y 22 del artículo 6°.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, que permite que un proyecto de ley de dicha naturaleza pueda ser tramitado en el Congreso de la República, por iniciativa parlamentaria, siempre y cuando el Gobierno consienta en el mismo, mediante la figura denominada jurisprudencialmente como “aval del gobierno”.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2003.

<sup>13</sup> Sentencia C-752 de 2015.

acompaña con las modificaciones del párrafo del artículo 6° del proyecto que regula aspectos contenidos en el Estatuto Tributario para ampliar la oferta de créditos obtenidos en el exterior por entidades financieras colombianas con la finalidad de que sus ingresos no sean considerados de fuente nacional.

Así las cosas, se concluye de manera precisa y sin lugar a dudas que el párrafo del artículo 6° de la iniciativa es inconstitucional al quedar en evidencia la ausencia absoluta de relación entre la materia que este contiene en contraposición con el título y el resto de los asuntos que son materia del articulado que acompaña al proyecto de ley.

Por su parte, el artículo 9° del proyecto dispone:

*“Artículo 9°. Se adiciona el siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:*

*Artículo 19. Obligación de inscripción en el Runeol. Deberán Con el propósito de poner en conocimiento del público, todas las operaciones de compra, venta y gravámenes que se efectúen respecto de los derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, realizadas por entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, deberán inscribirse en el Runeol. Tal inscripción no afectará la creación, circulación y/o cobro de los títulos valores, conforme a las normas vigentes. (...)”.*

Al respecto, a juicio de esta Cartera este artículo no tiene en cuenta que, en el negocio de las operaciones de crédito instrumentadas, a través de la libranza, hay entidades que ya vienen realizando este tipo de registro de títulos (v. gr. los Depósitos Centralizados de Valores vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia), de suerte que con la propuesta el manejo de dicho registro se direccionaría exclusivamente a las Cámaras de Comercio.

Para este Ministerio, bien podría replicarse el modelo utilizado para el registro de las facturas electrónicas establecido en el artículo 9° de la Ley 1753 de 2015<sup>14</sup> y el Decreto número 1349 de 2016<sup>15</sup> y, en ese sentido, que el administrador de dicho registro nacional de operaciones de libranza sea el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o el tercero que este contrate para prestar dicho servicio, para lo cual puede acudir a un proceso de selección abierto y participativo con lo cual se permite que varios interesados puedan aspirar a dicha administración.

<sup>14</sup> “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

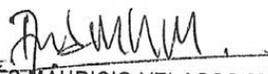
<sup>15</sup> Por el cual se adiciona un capítulo al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, referente a la circulación de la factura electrónica como título valor y se dictan otras disposiciones.

Por otro lado, se puede evidenciar que en los artículos 10, 11 y 12 relacionados con la intervención estatal, todos presentan una particularidad en común, sus disposiciones están recogidas en el Decreto número 4334 de 2008<sup>16</sup>, por ejemplo, se trae tal cual el artículo 1° de dicho Decreto que señala: “(...)Igualmente, procederá la intervención del Gobierno nacional en los términos anteriormente expuestos, cuando dichas personas realicen operaciones de enajenación de derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza sin el cumplimiento de los requisitos legales:”. En ese sentido, la propuesta está regulada en el ordenamiento jurídico, por lo que se considera inconveniente la inclusión ya que se generaría duplicidad normativa, lo cual va en contravía del principio de seguridad jurídica de nuestro ordenamiento jurídico.

Además, tendría problemas prácticos ya que no hace remisión expresa para aplicar el procedimiento previsto en el Decreto número 4334 de 2008 ni contempla un procedimiento especial para el tratamiento de la problemática generada por el mal uso de la libranza, lo cual podría potencialmente generar problemas interpretativos.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa y, en consecuencia, respetuosamente, solicita su no aprobación, especialmente el párrafo del artículo 6°, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordial saludo,

  
ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ  
Viceministro Técnico

Con copia a:

Honorable Senador Édinson Delgado Ruiz - Autor / Conciliador.

Honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda - Conciliador.

Honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo, Presidente de la Cámara de Representantes.

Doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República, para que obre en el expediente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-0225-18

<sup>16</sup> Por la (sic) cual se expide un procedimiento de intervención en desarrollo del Decreto número 4333 del 17 de noviembre de 2008.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.*

I.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 028 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar las consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos:

El objeto de la iniciativa es establecer “(...) medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala”<sup>1</sup>.

Sea lo primero mencionar que de acuerdo con la Ley 607 de 2000<sup>2</sup> existen dos clases de pescador artesanal, a saber: “(...) el pescador artesanal marítimo o sea aquel cuya embarcación es de menos de cinco (5) toneladas de registro neto, no posee equipo de ubicación y unas dimensiones máximas de tres (3) metros de manga y quince (15) metros de eslora; y el pescador artesanal continental, cuyo registro de embarcación individual indica no poseer motor (...)”. En este contexto, la misma norma incluyó a los dos tipos de pescadores como sujetos beneficiarios de la Asistencia Técnica Directa Rural, consistente en:

*“(...) la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades*

*y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos y en la promoción de las formas de organización de los productores. (...)”.*

En este sentido, la Ley traída a colación dejó en cabeza de los municipios la responsabilidad de garantizar la prestación de dicho servicio a través de diversas fuentes de financiación provenientes, entre otras, de los ingresos que destinan los Concejos Municipales, los que el municipio gestione ante otros entes del orden nacional, departamental, regional, distrital, municipal o internacional, los ingresos que se generen como producto de los pagos realizados por los medianos productores beneficiarios y del resultado de las apropiaciones obligatorias de cada vigencia fiscal de acuerdo con lo establecido en los artículos 70<sup>3</sup> y 72<sup>4</sup> de la Ley 101 de 1993<sup>5</sup>. Asimismo, la Ley 607 de 2000 facultó a los municipios para “(...) constituir un Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural, destinado a la financiación de programas y proyectos de asistencia técnica contemplados en el Programa Agropecuario Municipal (PAM)” y, brindar a sus beneficiarios los “(...) mecanismos financiados con aportes fiscales de la nación, los departamentos, los municipios (...)”.

De otra parte, el artículo 10 del proyecto establece:

*“Artículo 10. Seguro de Desempleo Estacional por Veda (Sedeveda) para los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), diseñará un mecanismo especial de protección al cesante, dirigido a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala durante los periodos de veda con el objeto de diseñar esquemas focalizados, que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los periodos de veda.*

*El valor cubierto por el Sedeveda será de hasta un salario mínimo legal mensual vigente, como*

<sup>3</sup> Artículo 70. Gasto público social. Las erogaciones que la nación realice para el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo 1° de esta ley, constituyen gasto de inversión pública social en los términos del artículo 350 de la Constitución Política.

El gasto público social en el sector rural se establecerá teniendo en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas que residan en zonas rurales, según lo establezca la ley orgánica respectiva.

<sup>4</sup> Artículo 72. Los organismos, dependencias y entidades oficiales nacionales competentes en el respectivo sector de inversión, podrán participar tanto técnica como financieramente en la ejecución de los programas y proyectos de las entidades territoriales que sean objeto de cofinanciación, cuando estos hagan parte de una función municipal o departamental.

<sup>5</sup> Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 914 de 2017.

<sup>2</sup> “Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología”.

*compensación de las actividades económicas que deja de realizar. Por su parte los pescadores beneficiados durante la veda realizarán actividades en beneficio del mejoramiento o recuperación de hábitats esenciales de las especies pesqueras vedadas, como por ejemplo: limpieza de caños o áreas de pesca, asistencia a procesos de capacitación en normatividad pesquera o en las actividades productivas alternas que hayan sido identificadas.*

*Los recursos necesarios para financiar el Sedeveda serán destinados por el Gobierno Nacional a través de las entidades competentes”.*

De acuerdo con esta disposición, lo que se pretende es la implementación de un Seguro de Desempleo Estacional por Veda para los pescadores artesanales. Esta medida no es novedosa en el ordenamiento jurídico colombiano, la Ley 1636 de 2013<sup>6</sup> creó mecanismos de protección al trabajador en caso de desempleo, manteniendo el acceso a los servicios de salud, pensiones, subsidio familiar (por el término de seis meses); beneficios que se materializan gracias a los aportes a la seguridad social que ingresan al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), de acuerdo con los requisitos establecidos para tal fin.

Así las cosas, el Legislador no ha sido ajeno al asunto, pues tal como se ha mostrado existe en el ordenamiento jurídico legislación que busca beneficiar a los pescadores artesanales o de pequeña escala. En este sentido, de insistirse en el trámite legislativo del proyecto, se corre el riesgo de generar duplicidad normativa e inseguridad jurídica sobre la materia, además, no se puede perder de vista la estructura, organización y financiación existente para atender las necesidades de esta población.

Con el fin de calcular el impacto fiscal que podría generar la implementación de un seguro de desempleo estacional por veda para los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, según información suministrada por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el número de pescadores es de 180.000, aproximadamente. A partir de este dato se crearon tres posibles escenarios tomando como base un salario mínimo legal vigente para el año 2018<sup>7</sup>, a saber:

Número de Pescadores	PERIODO DE VEDA		
	Valor 1 Mes	Valor 3 meses	Valor 6 meses
180.000 (100%)* x smlv	\$140.623.560	\$421.870.680	\$843.741.360
90.000 (50%)* x smlv	\$70.311.780	\$210.935.340	\$421.870.680
36.000 (20%)* x smlv	\$28.131.264	\$84.393.792	\$168.787.584

Fuente: Cálculos realizados por la Dirección Nacional de Presupuesto Público Nacional.

\*Salario Mínimo Legal Vigente 2018: \$781.242.

El costo más alto de la medida (100%) podría llegar a generar costos por un valor de \$843 mil millones; inclusive, en su proyección más austera (20%) los gastos podrían ascender a \$168 mil millones, recursos que no están incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Sector.

Finalmente, el artículo 15 del proyecto señala: “(...) *Facúltese al Ministerio de Hacienda en coordinación con el Ministerio de Agricultura, para revisar el régimen aduanero de las lanchas y motores usados por los pescadores de subsistencia, comercial artesanal y de pequeña escala para sus faenas, con el fin de facilitar el acceso a los mismos*”.

El texto citado faculta a los Ministerios de Hacienda y Agricultura para revisar el régimen aduanero, circunstancia que desconoce abiertamente el literal c) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política mediante el cual se establece que los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas deben ser objeto de una ley marco dictada por el Congreso de la República, que fije de manera general los objetivos y criterios a los cuales se debe ceñir el Gobierno nacional en caso de que este requiera modificar normas sobre la materia.

Para el efecto, el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política atribuyó al Presidente de la República la facultad de “(...) *modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (...) de acuerdo con la ley*”. Sobre el particular, el artículo 1° de la Ley 1609 de 2013<sup>8</sup>, estableció:

*“SUJECCIÓN A LA LEY. El Gobierno nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo.*

*De la misma forma el Congreso de la República al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias, correspondan al Gobierno nacional”.* (Subraya fuera de texto).

En este orden de ideas, cabe resaltar que mediante una ley ordinaria el Congreso de la República no puede disponer pautas o instrucciones específicas para modificar el régimen de los aranceles. Tampoco es dable otorgar facultades a los Ministerios para introducir modificaciones sobre la materia, cuando la propia Constitución

<sup>6</sup> “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”.

<sup>7</sup> \$781.242.

<sup>8</sup> “Por la cual se dictan normas generales a las cuales deben sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”.

le concede esta atribución al Presidente de la República, quien debe ejercer esta facultad dentro del marco que le fija la ley en esta materia y por razones de política comercial<sup>9</sup>. En consecuencia, esta Cartera no comparte la inclusión del artículo 15 en el proyecto de ley, por cuanto se configura una extralimitación de funciones por parte del Congreso de la República y, por ende, una causal de inconstitucionalidad.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa frente a los artículos 10 y 15, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

*Paula Acosta*

PAULA ACOSTA  
Viceministra General

Con copia a:

Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella - Autora

Honorable Representante Rubén Darío Molano Piñeros - Ponente

Honorable Representante Franklin del Cristo Lozano de la Ossa - Ponente

Honorable Representante Arturo Yepes Alzate - Ponente

Honorable Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-0140-18

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
049 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número**

**049 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto establecer disposiciones que garanticen el trabajo decente en el sector agropecuario, identificando, focalizando y reconociendo a los pequeños campesinos trabajadores, con el propósito de permitir que estos puedan continuar siendo beneficiarios prioritarios de los diferentes subsidios de programas sociales del Estado o acceder a ellos.

Particularmente, el artículo 3° de la iniciativa contempla una serie de definiciones, entre las que se encuentra la de “*pequeño campesino trabajador*” como la persona que, independiente del lugar en donde viva, se dedica a actividades agropecuarias por las que recibe como contraprestación por su trabajo menos de **dos Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV)**. Esta definición incluye a los productores agropecuarios, trabajadores permanentes y temporales y a los jornaleros.

Por su parte, el artículo 4° del proyecto pretende incluir un capítulo al Código Sustantivo del Trabajo con los siguientes fines: (i) definir el contrato de trabajo entre el pequeño y mediano empleador agropecuario y el pequeño campesino trabajador, como una tipología contractual laboral específica; (ii) establecer como un deber del empleador agropecuario la inscripción del campesino al Sisbén proporcionando una serie de datos acerca del trabajo que realiza, además de la constancia de pago de pensión.

Asimismo, el artículo 5° de la iniciativa busca adicionar un párrafo al artículo 157 de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup>, con la finalidad de incluir al campesino pequeño en la definición de beneficiarios del régimen subsidiado y en el de focalización de servicios sociales.

Finalmente, el artículo 6° del proyecto de ley propone modificar el artículo 212 de la Ley 100 de 1993, para incluir de manera expresa dentro de la definición de población beneficiaria del régimen subsidiado en salud a los pequeños campesinos trabajadores, como una categoría distinta a la población actualmente beneficiaria de dicho régimen, esto es la considerada pobre y vulnerable.

En resumen, esta Cartera encuentra que el propósito de los artículos descritos es asegurar que el pequeño campesino trabajador sea inscrito

<sup>9</sup> Constitución Política, literal c) numeral 19 del artículo 150.

<sup>1</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

siempre en el régimen subsidiado, por expresa disposición legal del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y amparado, además, en una tipología del contrato laboral particular cuando las partes sean, por un lado, el pequeño y mediano empleador agropecuario y, por el otro, el pequeño campesino trabajador. Lo anterior sin más requisitos que los señalados.

Al respecto, sea lo primero señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la capacidad de pago es el criterio diferenciador predominante entre el régimen contributivo y subsidiado del SGSSS. Así lo confirma lo expuesto en Sentencia C-130 de 2002:

“...Se tiene claro, que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, solo existen dos (2) regímenes: a) Contributivo y, b) Subsidiado, basados en un criterio predominante, mas no único, como lo es la capacidad de pago. En efecto, en el régimen **contributivo la persona afiliada cuenta con capacidad de pago** y por ello se le exige el pago de una cotización o aporte; en el régimen **subsidiado la persona afiliada carece de esa capacidad de pago**, por pertenecer a la franja de población que por su condición económica y social corresponde a la más pobre y vulnerable del país y, por consiguiente, no está obligada a realizar dichos aportes. Distinción que también incide en las distintas fuentes de financiación en uno y otro régimen, pues mientras que el contributivo se alimenta de las cotizaciones obligatorias de los afiliados y los aportes del presupuesto nacional; el subsidiado se sostiene con recursos estatales y la solidaridad de las personas que pertenecen al régimen contributivo quienes deben aportar un porcentaje de sus ingresos con ese propósito, y de los recursos que recibe del Fondo de Solidaridad y Garantía...”. (Negrilla fuera de texto).

Conforme a lo anterior, la capacidad de pago no solamente es criterio definidor de las características y requisitos particulares de los regímenes del SGSSS, sino que a su turno es criterio diferenciador en la financiación de ambos. La incidencia de la capacidad de pago en el régimen contributivo es crucial, pues el sistema en su conjunto parte de la base de que quienes tienen capacidad de pago hacen aportes y en ese orden hacen parte del régimen contributivo, mientras que quienes no cuentan con esta, deberán acceder al servicio de salud a través del régimen subsidiado. El acceso a este último es posible gracias al principio de solidaridad, toda vez que dicho régimen es financieramente posible en razón a los recursos aportados por el Estado y los afiliados al régimen contributivo.

Así las cosas, siendo la génesis del régimen subsidiado la ausencia de capacidad de pago, criterio utilizado para que la población colombiana se beneficie de este, es razonable que de marras se hubiera consagrado en los artículos 157 y 212 que ese régimen se encuentra reservado para la población pobre y vulnerable del país. Luego,

pretender modificar esos artículos con el fin de que una población específica del país sea beneficiaria o incluida en el régimen subsidiado, sin tener presente su capacidad de pago, francamente es inconstitucional, principalmente, por violar el principio de igualdad.

En este sentido, el proyecto del asunto viola el principio de igualdad por efectuar un tratamiento diferenciado sin justificación, a partir de las reglas que busca implementar para los pequeños campesinos, pues no se tiene presente que esta población bien puede tener una prelación para acceder al régimen subsidiado, siempre y cuando demuestre la inexistencia de capacidad de pago. Esa particular circunstancia es definitiva para su vinculación a uno u otro régimen. No obstante, tal como está redactado el proyecto, esta población sería afiliada sí o sí al régimen subsidiado, generando una discriminación a todas luces con el resto de la población que tiene capacidad de pago. En otras palabras, la iniciativa crea la vulneración del principio de igualdad a partir de la base de que toda población pobre y vulnerable debe acceder a un régimen subsidiado, sin precaver que los ingresos son constitutivos de capacidad de pago. Esta situación, según se valore en un contexto específico, puede dar lugar a un tratamiento de subsidio parcial, a cargas de solidaridad con el sistema de salud o en definitiva a ser afiliado al régimen contributivo con el lleno de requisitos consagrados en este, pero en absoluto podría contar con los beneficios del régimen subsidiado integral, en caso de que cuente con capacidad de pago.

Sobre la materia, la normativa legal vigente contempla escenarios flexibles para que el trabajador continúe afiliado al régimen subsidiado sin tener que trasladarse al contributivo, previstos en razón a las dinámicas económicas del país. Al respecto, el artículo 35 de la Ley 1438 de 2011 establece lo siguiente:

**“Artículo 35. Permanencia en el régimen subsidiado.** Los afiliados al Régimen Subsidiado podrán permanecer en este cuando obtengan un contrato de trabajo y pasen a estar vinculados laboralmente. En estos casos, los empleadores o los afiliados pagarán los aportes que debería pagar en el Régimen Contributivo a la misma Entidad Promotora de Salud y será compensado mensualmente a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). En este evento, el afiliado tendrá derecho a prestaciones económicas.

Cuando un trabajador temporal o jornalero, cuya asignación mensual no alcance a un salario mínimo legal mensual vigente, no desee ser desvinculado del Régimen Subsidiado en razón de su relación laboral, el patrono deberá aportar al Régimen Subsidiado el equivalente al valor que en proporción al pago que por el trabajador debería aportar al Régimen Contributivo. En este caso no se tendrá derecho a prestaciones económicas (...)”.

Así mismo, los artículos 55, 59 y 62 del Decreto 2353 de 2015<sup>2</sup>, compilados en los artículos 2.1.7.7, 2.1.7.11 y 2.1.7.14 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016<sup>3</sup>, con relación a la movilidad entre los regímenes contributivo y subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), contempla:

**“Artículo 55. Movilidad entre regímenes.** La movilidad es el cambio de régimen dentro de la misma EPS para los afiliados en el Sistema General de Seguridad Social en Salud focalizados en los niveles I y II del Sisbén y las poblaciones especiales de que tratan los numerales 40.7, 40.8, 40.10, 40.11 y 40.12 del artículo 40 del presente decreto.

En virtud de la movilidad, los afiliados descritos en el inciso anterior podrán cambiar de un régimen a otro con su núcleo familiar, sin solución de continuidad, manteniendo su inscripción en la misma EPS. (Subrayado fuera de texto).

Cuando los afiliados ejerzan la movilidad y residan en un municipio diferente a aquel en que les fue aplicada la encuesta Sisbén, el puntaje obtenido en la encuesta practicada por el municipio de origen se considerará válido hasta tanto el municipio en el que actualmente reside el afiliado le realice la encuesta. El cambio de residencia en ningún caso podrá afectar la continuidad del aseguramiento ni el reconocimiento de la UPC. Lo dispuesto en este inciso será aplicable al traslado de EPS en el régimen subsidiado.

**Artículo 59. Prestaciones por efecto de la movilidad.** Los cotizantes, los cabeza de familia y sus respectivos núcleos familiares, por efectos de la movilidad, tendrán derecho a la prestación continua de los servicios de salud establecidos en el plan de beneficios.

El afiliado que hubiere realizado la movilidad al régimen contributivo, como cotizante tendrá derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por licencias de maternidad y paternidad y las derivadas de las incapacidades por enfermedad general, conforme a la normativa vigente”.

**Artículo 62.** La novedad de movilidad prevalecerá sobre la novedad del traslado en las siguientes situaciones:

(...)

62.3. Cuando el cotizante en el régimen contributivo no reúne las condiciones para continuar cotizando y no haya cumplido el período de permanencia para el traslado, el cotizante y su núcleo familiar deberán mantener su inscripción

en la misma EPS como afiliado en el régimen subsidiado, siempre y cuando se cumplan las condiciones para la movilidad. Para lo cual, el afiliado cotizante deberá registrar la novedad de movilidad en los términos previstos en el artículo 56 del presente decreto”. (Subrayado fuera de texto).

De esta manera, el Decreto 2353 de 2015 compilado en el Decreto 780 de 2016, posibilita que los afiliados al Régimen Subsidiado junto con su núcleo familiar, en virtud de la figura de la movilidad allí regulada, se trasladen al Régimen Contributivo, disponiendo igualmente que cuando dicho afiliado pierda la capacidad económica para pertenecer a este régimen y cumpla las condiciones para pertenecer al Régimen Subsidiado, pueda ser nuevamente activado en este, de suerte que no sería necesario legislar sobre la materia, comoquiera que el Decreto abarca a una población general sin necesidad de determinar condiciones particulares según su actividad económica.

En suma, la vulneración al principio de igualdad con el proyecto de ley, se materializa: i) al pretender incluir en el régimen subsidiado a una población que percibe hasta 2 SMLMV, cuando el resto de los trabajadores que perciben ingresos equivalentes a 1 salario mínimo o más deben pertenecer y aportar al régimen contributivo, y ii) al desconocer que la afiliación al régimen subsidiado, en los términos del artículo 157<sup>4</sup>

<sup>4</sup> **Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud.** A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

**A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.**

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el Capítulo I del Título III de la presente ley.

2. Texto corregido en los términos de la Sentencia C-458-15. Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 211 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y posparto y período de lactancia, las madres comunitarias\*, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, ~~los discapacitados~~ <persona en situación de discapacidad>, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas

<sup>2</sup> Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud.

<sup>3</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

de la Ley 100 de 1993, está contemplada **para personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización**, dentro de las que se considera no hacen parte las que devengan entre 1 y 2 salarios mínimos como lo plantea la iniciativa.

El proyecto en los términos que se plantea genera un impacto fiscal, conforme se hace ver en líneas más adelante; impacto que podría acrecentarse si se tiene en cuenta que el proyecto una vez hecha la ley, en razón a la discriminación que se ha venido manifestando, podría dar lugar a una eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, instancia que en un juicio de igualdad podría dar lugar a la extensión de los mismas reglas particulares sobre otros grupos o poblaciones, haciendo más gravoso la sostenibilidad del SGSSS en tanto se ampliaría la demanda del servicio de salud a una población, pero con menos recursos.

A su turno, el acceso al régimen subsidiado de estas personas, sin que se verifique su capacidad de pago, vulneraría el principio de solidaridad en la medida que, contrario a lo que sucede hoy, dejarían de aportar al SGSSS, dejando de financiar no solamente su atención en salud, sino la de los demás considerados como población pobre y vulnerable, sin que se cumpla la máxima de este principio que es “la ayuda del fuerte al más débil”.

Respecto de la importancia de este principio frente a la seguridad social, se pronunció la Corte Constitucional<sup>5</sup>:

**“La seguridad social es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social.** La seguridad social es, en la acertada definición del preámbulo de la Ley 100 de 1993, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona “y la comunidad”, para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y “la sociedad” desarrollen, se pueda proporcionar la “cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica”, con el fin de lograr el bienestar individual y “la integración de la comunidad”: La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como propósito común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo,

y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.(...)”.

<sup>5</sup> Sentencia C-529 de 2010.

la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo. **Por supuesto que el principio solidario no es absoluto, y su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores, como el de sostenibilidad, el de eficiencia y el de garantía de los derechos fundamentales.** De lo contrario, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable. Pero no cabe duda que la seguridad social solo existe como desarrollo del principio solidario, solo es posible gracias a él, y está concebido para hacerlo realidad”.

En los términos del Tribunal Constitucional, la mejor puesta en práctica del principio de solidaridad, es a través de la seguridad social, porque tal y como se encuentra definida por la Ley 100 de 1993, el Estado en cumplimiento de sus obligaciones y en trabajo mancomunado con la sociedad, se encarga de desarrollar normas, procedimientos e instituciones para proporcionar la cobertura integral de las contingencias que menoscaban la salud y la capacidad económica de la comunidad; sin embargo, también resalta la Corte que el principio de solidaridad debe desarrollarse a la par de principios tan esenciales para la seguridad social, como lo son el de sostenibilidad y eficiencia.

En ese sentido, este Ministerio considera que a través del proyecto de ley objeto de análisis se vulnera el principio constitucional de solidaridad que soporta el Sistema General de Seguridad Social en Salud, porque aun cuando se busca extender la cobertura del sistema de salud a una población que puede considerarse vulnerable, como lo son los campesinos trabajadores, lo cierto es que de acuerdo con la definición recogida en los artículos mencionados de la iniciativa, no se hacen más referencias que su inclusión automática al régimen subsidiado sin tener presente su capacidad de pago. Distinto sería el escenario en el que se tuviera en cuenta la capacidad de pago de esta población, lo que daría lugar a que quienes cuenten con dicha capacidad pertenezcan al régimen contributivo o conserven el régimen subsidiado en los términos de cotización actualmente existentes para ellos, y por ende estarían en la obligación de aportar para garantizar su atención en salud y la atención de los que no aportan, a través del porcentaje de solidaridad respectivo.

De igual manera, es necesario precisar que los aportes en salud son una contribución parafiscal cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>6</sup>. Estas decisiones han precisado

<sup>6</sup> Sentencias C-152 de 1997, C-577 de 1995, C-711 de 2001, C-1067 de 2002 y C-800 de 2003, entre otras.

que las contribuciones son una especie de tributo como resultado de la soberanía fiscal del Estado, de carácter obligatorio que se cobra a un grupo determinado y se invierte en beneficio del mismo<sup>7</sup>. Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional:

“...La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de contribuciones parafiscales, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, y en tanto gravámenes, se encuentran ineludiblemente sujetas a los principios de legalidad y reserva de ley, progresividad, equidad y eficiencia como cualquier otro tributo...”<sup>8</sup>. (Subrayas por fuera de texto original).

Así, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

Ahora bien, es relevante considerar que la inclusión de los pequeños campesinos trabajadores dentro del régimen subsidiado en salud, de aquellos que cuenten con capacidad de pago para pertenecer al régimen contributivo o realizar aportes, representa una *exención o beneficio tributario*.

En esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones “impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, este se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria (...)”. (Subrayas por fuera del texto original).<sup>9</sup>

Por lo anterior, teniendo que el contenido del proyecto de ley *sub examine* Incluye una exención tributaria, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que la iniciativa legislativa para estos asuntos es privativa del Gobierno. Ahora bien, aunque el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración para establecer este tipo de

beneficios, tal como ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia constitucional<sup>10</sup>, se debe precisar que esa libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente, la de iniciativa gubernamental de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política que establece:

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

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

Al respecto, la Corte afirmó que<sup>11</sup>:

“...Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal”. (Subrayas fuera del texto original).

Por lo tanto, al tratarse de un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto de la referencia debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del gobierno”<sup>12</sup>. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o “...ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...”<sup>13</sup>.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que en reiterada jurisprudencia constitucional se ha considerado que: “...el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquel cuya dependencia

<sup>7</sup> “...los tributos o contribuciones parafiscales constituyen una categoría tributaria específica distinta de las tasas y los impuestos...” Sentencia C-577 de 1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>8</sup> Sentencia C-430 de 2009 M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>9</sup> Véase la Sentencia C-748 de 2009. La cual sigue lo establecido en la Sentencia C-511 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>10</sup> Sentencias C-341 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo y C-250 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

<sup>11</sup> En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>12</sup> Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>13</sup> Sentencia C-838 de 2008.

tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley...<sup>14</sup>.

En atención a lo anterior, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función del Ministerio de Hacienda definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación en materia fiscal y tributaria, entre otras.

En consonancia con lo anterior, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>15</sup> exige que exista compatibilidad entre los proyectos de ley que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con base en lo cual requiere “... que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal...”<sup>16</sup>.

Asimismo, es función del Ministerio de Hacienda y Crédito Público participar en la elaboración de la regulación económica de la seguridad social<sup>17</sup>.

Es por todo lo expuesto que esta Cartera considera que este proyecto es inconstitucional<sup>18</sup>, en los términos de lo establecido, entre otras, en la Sentencia C-1707 del 2000:

“... ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional y este no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”...” (Subraya por fuera del texto original).

Aunado a lo anterior, también debe tenerse en cuenta que el proyecto de ley vulnera el principio de equidad que debe existir entre grupos de trabajadores que se encuentran en la misma situación fáctica, en los términos desarrollados por

la Corte Constitucional en la Sentencia C-748 de 2009, de la siguiente manera:

**“La equidad horizontal se refiere a aquellos contribuyentes que se hallen bajo una misma situación fáctica, los cuales deben contribuir de manera equivalente.** Por su parte, la equidad vertical, implica que el mayor peso en cuanto al deber de contribuir debe recaer sobre aquellos que tienen más capacidad económica.

**Según ha recordado la jurisprudencia constitucional, estos criterios deben ser aplicados cuando el legislador va a otorgar un beneficio fiscal, con miras a mantener Intacto el principio de equidad”.** (Negrillas fuera de texto).

Así las cosas, no puede perderse de vista que la capacidad de pago siempre debe tenerse en cuenta para efectos de establecer la obligación de contribuir al Sistema General de Seguridad Social en Salud respecto a grupos poblacionales que se encuentran en la misma situación fáctica, conforme lo estipulado en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política<sup>19</sup> y en la propia Ley 100 de 1993, como expresión material del principio de solidaridad y por ende, en desarrollo del de equidad, lo cual no se materializa en la presente iniciativa, la cual rompe ese equilibrio tributario que debería existir, al incluir dentro del régimen subsidiado en salud a una población sin tener en cuenta su capacidad de pago.

De otra parte, esta Cartera encuentra que aunque la identificación de los campesinos y su formalización tiene un objetivo meritorio esta medida puede tener efectos negativos sobre el empleo en el sector agropecuario. En otras palabras, dependiendo de la demanda de trabajo el aumento en los costos tanto monetarios (pago de la totalidad de los aportes de pensión), como no monetarios (el proceso de inscripción y actualización de datos en el Sisbén), podrían generar una reducción en la demanda de trabajadores agropecuarios, afectando negativamente el empleo del sector.

Asimismo, expedir una regulación particular respecto de un segmento poblacional específico corre el riesgo de que en un futuro se incluyan otros grupos poblacionales, aumentando significativamente el número de beneficiarios, lo cual puede afectar la viabilidad en la focalización de los servicios sociales que se prestan a través del régimen subsidiado.

En lo que respecta al impacto fiscal del proyecto de ley bajo análisis, esta Cartera procedió de la siguiente manera, lo cual se encuentra reflejado en la Tabla 1:

Para una persona que actualmente cotiza al régimen contributivo sobre un ingreso base de cotización de un salario mínimo su aporte a salud mensual es de **\$97.655**, que corresponde

<sup>14</sup> Ver sentencias C-121 de 2003 y C-838 de 2008.

<sup>15</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>16</sup> Sentencia C-141 de 2010.

<sup>17</sup> Decreto 4712 de 2008 “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Artículo 3° numerales 27 y 30.

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, que permite que un proyecto de ley de dicha naturaleza pueda ser tramitado en el Congreso de la República, por iniciativa parlamentaria, siempre y cuando el Gobierno consienta en el mismo, mediante la figura denominada jurisprudencialmente como “aval del gobierno”.

<sup>19</sup> “9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

al 12,5% del SMMLV, cuya equivalencia anual es de **\$1.171.863**. Para 2018, el valor promedio anual de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) real reconocida para los afiliados del régimen contributivo en salud es de cerca de **\$962.084** anual.

Ahora bien, los afiliados al régimen contributivo tienen derecho a prestaciones económicas<sup>20</sup>, que es alrededor de 7,5% del monto total de cotizaciones<sup>21</sup>, por lo que habría un mayor gasto de **\$88.411**. Con una densidad familiar promedio por persona de 1,76, el costo para el sistema de salud es de **\$1.784.660**. La diferencia entre lo que la persona aporta y lo que le cuesta al sistema es de **\$612.797**. El déficit que genera este tipo de afiliados se financia generalmente con el esquema de subsidios cruzados, es decir, con la cotización de los afiliados que tienen un IBC más alto y con menor densidad familiar.

**Tabla 1: Resumen impacto fiscal para una persona Proyecto de Ley 49 de 2017 Cámara**

Cotizante con 1 SMMLV*		1 persona
Escenario actual	Aporte anual cotizante (1)	\$1.171.863
	UPC real reconocida RC (2)	\$962.084
	Densidad familiar (3)	1,76
	Licencias e incapacidades (4)	\$88.411
	Costo al sistema de salud (5)=(2)*(3)+(4)	\$1.784.660
	Costo neto al sistema de salud (6)=(5)-(1)	\$612.797
Escenario proyecto de ley	UPC real reconocida RS (7)	\$830.523
	Costo al sistema de salud (8)=(7)*(3)	\$1.464.294
	Diferencia escenario PL y escenario actual (9)=(8)-(6)	\$851.496

\* Correspondiente a 2018.

Si el campesino trabajador se acoge al beneficio del proyecto de ley de ingresar al régimen subsidiado no aportaría al sistema. Asumiendo que el afiliado y su núcleo familiar ingresan a dicho régimen, se conservaría la misma densidad familiar y dado que la UPC real reconocida es de **\$830.523** anual en este régimen, el costo para el sistema sería de **\$1.464.294**, es decir, si un campesino que aporta al régimen contributivo en salud se traslada al régimen subsidiado, el costo anual ascendería a **\$851.496**.

De acuerdo con los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, para el año 2016 y 2017 el promedio del total de trabajadores del sector agropecuario que reportaron ganar menos de dos (2) salarios mínimos y se encontraban en el régimen contributivo de salud fue de **240.967** personas. Si este número de trabajadores campesinos se acogieran al beneficio del proyecto de ley, el costo neto anual para el sistema de salud sería de **\$205 mil millones** (mm) (ver Tabla 2).

<sup>20</sup> Costo de licencias e incapacidades, según la Ley 1438 de 2011.

<sup>21</sup> Se estimó el porcentaje del costo anual de las licencias de maternidad e incapacidades sobre el total de las cotizaciones para el año 2015 y 2016.

**Tabla 2:**

**Resumen impacto fiscal anual para el total de trabajadores del sector agropecuario Proyecto de Ley 49 de 2017 Cámara**

*Cifras en miles de millones*

<b>Campesinos trabajadores (10)</b>	<b>240.967 personas</b>
Impacto para el sistema de salud (11)=(10)*(9)	\$205

De esta manera, la propuesta del proyecto de ley impone una carga adicional al sistema de salud que, dadas las fuentes de recursos vigentes, generaría un impacto fiscal para la Nación del 100% del costo neto de la iniciativa, el cual tendría que cubrirse con recursos que no están contemplados en el Presupuesto General de la Nación ni tampoco en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En este sentido, el proyecto de ley omite el mandato orgánico establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, al no contemplar una fuente de Ingreso adicional o sustituta para financiar el impacto generado por cuenta del beneficio que se pretende otorgar a la población campesina:

**“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.**

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este Informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

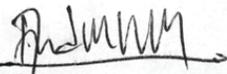
En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.” (Subrayado fuera de texto original).

De esta manera, es claro que, al proponerse un nuevo gasto, es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, y estos, a su vez, ser consistentes con las cifras del Marco de

Gasto de Mediano Plazo<sup>22</sup> y el costo que esta iniciativa podría implicar para la Nación, no está contemplado en el Presupuesto General de la Nación, en los términos ordenados en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable frente a los artículos 3°, 4°, 5° y 6° del proyecto de ley en estudio, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ**  
Viceministro Técnico  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DGRESS/DGPPN/DGPM  
APSP/DIR/APPC  
UJ-0258/18

Con copia a:

Honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado - Ponente y autor

Honorable Representante Luciano Grisales Londoño - Autor

Honorable Representante Crisanto Pizo Mazabuel - Autor

Honorable Representante Flora Perdomo Andrade - Autor

Honorable Representante Ángel María Gaitán Pulido - Autor

Honorable Representante Harry Giovanni González García - Autor

Honorable Representante Carlos Julio Bonilla Soto - Autor

Honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango - Autor

Honorable Representante Nicolás Alberto Echeverry Alvarán - Autor

<sup>22</sup> Decreto 1068 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público". Artículos 2.8.1.3.2. y siguientes.

Honorable Representante Mauricio Salazar Peláez - Coordinador Ponente

Honorable Representante Óscar Ospina Quintero - Autor Ponente

Honorable Representante Argenis Velásquez Ramírez - Autor Ponente

Honorable Representante Ángela María Robledo Gómez - Ponente

Honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario de la Cámara de Representantes.

## CONTENIDO

Gaceta número 77 - Viernes, 16 de marzo de 2018

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 117 de 2017 Cámara, por medio del cual se crean las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional como espacio de Participación Intersectorial, Interinstitucional y Multidisciplinario, acumulado al Proyecto de ley número 087 de 2017, por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones. .... 1

#### CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de conciliación propuesto al Proyecto de ley número 221 de 2017 Cámara, 34 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones..... 17

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 028 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala. .... 22

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 049 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario..... 24