



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 602

Bogotá, D. C., jueves, 16 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 95 DE 2018 SENADO

por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* A través de esta ley se introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales para suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional y poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de necesidades específicas de cada entidad territorial. Igualmente, se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales –entiéndase ordenanzas y acuerdos– en aplicación de programas piloto de experimentación al Gobierno nacional, como requisito de validez de los mismos.

Artículo 2°. Adiciónese un Título Nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

TÍTULO IV A

DE LA EXPERIMENTACIÓN

Artículo 36A. Definición y alcance. La experimentación es un procedimiento legislativo mediante el cual se transfieren temporalmente competencias con un objeto expresamente delimitado, a entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno nacional, mediando los requisitos establecidos en la presente ley.

Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones que autoricen programas piloto de carácter experimental, los cuales podrán ser transferidos a las entidades territoriales por un periodo máximo de ocho (8) años, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política pública.

Dichas leyes y decretos reglamentarios deberán contener de manera taxativa las características de los programas piloto de experimentación, tales como el objeto, la población a beneficiar, la financiación, entre otros.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 36B. Suspensión y extensión normativa. Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán suspender y extender la aplicación de normas de carácter general en su territorio, a título experimental, de disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación.

El Congreso de la República por medio de una ley, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que la experimentación deberá cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la Nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto del programa piloto de la experimentación.

Parágrafo. Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental,

En todo caso, no se podrá suspender la aplicación de disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias y orgánicas en virtud de ningún programa piloto de experimentación.

Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 36C. Duración de los programas piloto de experimentación. El Congreso de la República por ley, fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador, puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación. En principio, los programas, planes y/o proyectos durarán hasta ocho (8) años.

Los programas piloto de experimentación podrán prolongarse o modificarse, hasta un periodo de cuatro (4) años más, de conformidad con los artículos subsiguientes.

Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 36D. Procedimiento para participar de la experimentación.

- a) Las entidades territoriales, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, podrán solicitar al Ministerio del Interior, la participación en programas piloto de experimentación.
- b) Por Decreto, el Gobierno nacional establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en programas piloto de experimentación, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes.
- c) El Congreso de la República, mediante ley, señalará las normas para las cuales se autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que debe cumplir cada programa piloto de experimentación.

Artículo 6°. Adiciónese artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 36E. Evaluación e informes de los programas piloto de experimentación. Treinta días hábiles antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará a la Comisión Primera Constitucional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial de cada Cámara, un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en los programas piloto, así como los objetivos logrados.

Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se realizarán estudios de impacto social, financiero y fiscal de la implementación de los programas piloto de la experimentación.

Igualmente, cada marzo, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República. En este informe también incluirá solicitudes de programas piloto de experimentación a realizarse de manera futura.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 36F. Generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación. Antes de la expiración del plazo fijado para los programas piloto de experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República, por medio de una ley, determinará según el caso:

- a) Si el programa piloto de experimentación se prologa o modifica, caso en el cual no podrá exceder una duración de cuatro (4) años más.
- b) Si el programa piloto de experimentación adquiere carácter permanente o se generalizan las medidas tomadas a título experimental, para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría.

Para ello, se presentará una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley que autorizó la experimentación.

- c) El abandono de la experimentación.

Parágrafo. Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.

Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 36G. Remisión obligatoria de ordenanzas y acuerdos. Los actos administrativos de carácter general e impersonal expedidos por una entidad territorial que versen sobre la suspensión o extensión de la aplicación de normas de carácter general, en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y deberán ser publicados por la entidad territorial. Dichos actos deberán ser remitidos al Ministerio del Interior de manera obligatoria, con todos los antecedentes y documentos que los soportan. La remisión obligatoria es requisito de validez de dichos actos administrativos.

Parágrafo. El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo 97A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 97A. Revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación. El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la suspensión y extensión de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad, la revocatoria directa del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.

Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, revocar directamente el acto administrativo o negarse a revocarlo, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.

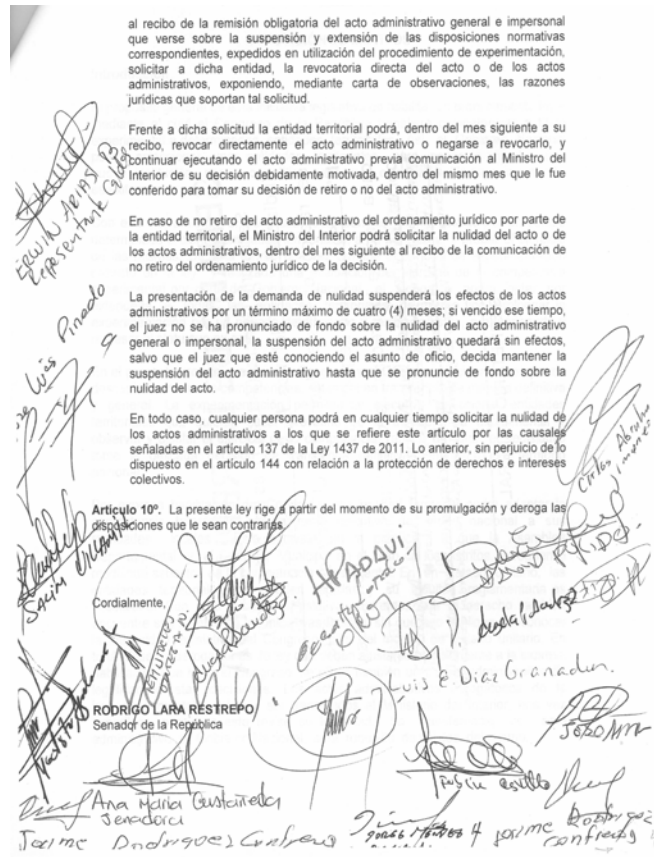
En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.

La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.

En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.

Artículo 10. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El propósito general de esta iniciativa legislativa es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República transfiera competencias a título experimental a determinadas entidades territoriales. Así, el Gobierno nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales, para poner a prueba una nueva institución, norma o política para luego extenderla si la experimentación es exitosa.

Con esta herramienta, el Congreso podrá transferir competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales de mismo tipo, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al statu quo ex ante.

En el presente, ocurre que cuando Congreso y el Gobierno nacional se proponen descentralizar nuevas competencias, estas deben transferirse de manera definitiva y general. La experimentación permitirá al ejecutivo seleccionar entidades territoriales que quieran sacar provecho de la transferencia experimental y observar y ajustar el ejercicio de la competencia, antes de que el

legislativo tome la delicada decisión de transferirla definitivamente en todo el territorio nacional.

Por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal en el caso de los distritos, deroguen o modifiquen aspectos de la competencia experimental. En un Estado unitario, las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria. Con esta iniciativa legislativa, queremos que el derecho también encuentre sus fuentes en las iniciativas locales, sin que eso implique desconocer la univocidad legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario. En tratándose de derogaciones de ley que deben ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que haga el Congreso, se prevé también un control administrativo de legalidad de estas decisiones. Los actos administrativos derogatorios de la ley experimental, deberán ser transferidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que este revise su legalidad. La transferencia del acto administrativo al Gobierno nacional, será requisito de validez del mismo.

En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación a la acción de nulidad, estableciendo un recurso que faculta al Gobierno nacional, en cabeza del Ministro del Interior, a solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual automáticamente quedará suspendido por un periodo de cuatro meses.

Vencido este término, el juez de la causa podrá optar por mantener indefinidamente la suspensión o ponerle fin a la misma. Con esta iniciativa legislativa, pretendemos profundizar un proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. En los últimos años, hemos presenciado la recentralización de competencias; las entidades territoriales, si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la Nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente presagiando desde el centro. A esto se suma la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco que los municipios o departamentos se auto-organicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal. En una primera parte de esta exposición de motivos, explicamos los límites naturales que ofrece el Estado unitario en materia de descentralización, contrastándolos con las generosas realidades territoriales de los Estados federales y regionales. En una segunda parte, explicamos el alcance de esta iniciativa cuyo fin último es ofrecerle a la entidad territorial de nuestro Estado unitario, la

posibilidad de recibir del Gobierno central nuevas competencias con facultades de tipo normativo y autoorganización.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA ENCUENTRA SUS LÍMITES EN EL ESTADO UNITARIO

El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, el órgano legislativo central. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio, goza de un fuero que le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios. La univocidad legislativa del Estado unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde un punto de vista de sus estructuras administrativas, las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con facultades de autoorganización, tal como lo pueden hacer las regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.

En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, estas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la Constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional, se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional, con linderos porosos, sujetos al permanente amojonamiento que hacen sus tribunales constitucionales. Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación, son las mismas para todas las entidades territoriales; el mismo vestido, independientemente de las características, el tamaño o la riqueza de la entidad. Lo único que cambia, en ocasiones, es la talla del vestido, según la categoría del municipio, exclusiva excepción válida en este régimen de igualdad.

La uniformidad en materia de competencias no solo se explica por la razón práctica de que el Estado unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. No puede reglamentar aspectos de la vida de una región de manera asfixiante, mientras que en otras ser laxo. En el trato igualitario y uniforme reposa en gran parte la legitimidad del Estado unitario. Un Estado unitario debe ser ecuánime con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarle más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras. ¿Qué pensarían los habitantes de Medellín, si la ley otorgara más libertades o más competencias a Barranquilla que a su propia ciudad? ¿Cómo podría justificarse a sí mismo un Estado unitario que pesa más en un departamento y menos en otro?

Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que “potestad reglamentaria” o “poder reglamentario”, es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La “potestad reglamentaria”, definida como la “(...) capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)” está a cargo del Presidente de la República. Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la CP, con base en el cual corresponde al Presidente de la República “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”. La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia, hace parte de sus funciones reglamentarias y viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley. En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales estén siempre sujetos a las regulaciones detalladas que trace el legislador nacional.

En resumidas cuentas, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas

por el texto constitucional. Ahora bien, conforme al marco general de principios anteriormente expuestos, cabe preguntarse sobre el margen de acción con el que cuenta el legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado unitario como el nuestro. Entregar nuevas competencias a las entidades territoriales, lo que equivale a quitárselas a la rama ejecutiva del orden nacional, se tropieza con un obstáculo serio: la heterogénea capacidad administrativa de las regiones y municipios del país. No es desobligante aceptar que las más pequeñas capitales departamentales del país, tienen menor capacidad de gestión y administración para gobernar nuevas responsabilidades, si las comparamos con las grandes capitales del país. No solo en razón al tamaño y al capital humano de sus administraciones, sino también por la monumental disparidad en términos de recursos transferidos por parte de la Nación y, sobre todo, por el grueso de recursos propios que recauda el puñado de principales capitales del país que albergan el grueso de la actividad económica nacional.

Asimismo, avanzar en la descentralización no debe significar abandonar el modelo de Estado unitario para embarcarnos en una aventura regionalista. El Estado regional, con su descentralización de la función legislativa, no es el resultado de la evolución natural del Estado unitario. Es el resultado de circunstancias históricas específicas a España e Italia, una manera de contener las presiones centrífugas de sus regiones históricas, un compromiso entre la indivisibilidad del Estado unitario y los sentimientos nacionalistas de estas regiones. El Estado regional, sin duda, permite progresar materialmente en términos de libertades regionales; el otorgamiento de un fuero a las regiones les permite expedir leyes y por ende ejercer la potestad de autoorganizarse administrativamente, rompiendo así el molde unitario que empareja las instituciones locales en el modelo unitario. No obstante, es menester recordar que el modelo regional está lejos de ser pacífico en sus consecuencias.

Otorgar facultades legislativas a las regiones puede terminar atizando presiones centrífugas de regiones históricas o de las más prósperas en una nación y debilitar el carácter indivisible de una nación. Ante estos elementos aquí mencionados, que denotan la inflexibilidad del Estado unitario para profundizar la descentralización e ir más allá de la simple descentralización administrativa, el gran reto entonces es preguntarse: ¿Cómo ahondar la descentralización, armonizando los pilares del Estado unitario con la necesidad de adaptar las transferencias de competencias a las dispares realidades nacionales? ¿Cómo lograr que la ley otorgue competencias más avanzadas a

las regiones y ciudades más robustas, sin herir la legitimidad igualitaria del modelo unitario?

¿Cómo lograr que el precario y uniforme poder reglamentario, se transforme en una facultad que, sin ser legislativa, adapte y aclimate las competencias transferidas a las distintas realidades de nuestro país? ¿Cómo, preservando el monopolio de la creación legislativa en el Congreso, se les puede ofrecer a las regiones un poder normativo para ejercer localmente sus competencias de manera más apropiada?

2. LA EXPERIMENTACIÓN: ALLENDE DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Esta iniciativa de ley pretende entregarle a las entidades territoriales el derecho a la experimentación, el cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la rama ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar una competencia nueva, no con el fin de instaurar una derogatoria permanente y exclusiva de la ley, pero sí de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales. Adicionalmente, el legislador puede autorizar en esa entidad territorial, la derogatoria, a título experimental, de las disposiciones previstas en la ley que rigen el ejercicio de la competencia.

La fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país, le corresponde al legislador o al Gobierno nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativa o reglamentaria. La ley de habilitación establece un plazo en el cual las entidades territoriales pueden presentar al Ministerio del Interior una solicitud motivada de la corporación administrativa respectiva, en la que expresa su deseo de beneficiarse de las normas de experimentación.

El Gobierno nacional verifica que se reúnan las condiciones legales y públicas, vía decreto, la lista de entidades territoriales admitidas para experimentación. Los actos de las entidades territoriales derogatorios de la ley, deben ser publicados en el *Diario Oficial*. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta a la transmisión del acto al Ministerio del Interior y su publicación en el *Diario Oficial*. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.

Antes de la expiración prevista de la experimentación, la cual no podrá exceder de ocho (8) años, el Gobierno nacional debe transmitir al Congreso de la República un informe con fines de evaluación una vez se recojan las observaciones

de las entidades territoriales experimentales. Este informe debe contener los siguientes elementos:

- Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano, –Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales.
- Incidencias financieras y fiscales de la experimentación.

El Gobierno nacional presenta un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les dio. El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación de la experimentación. Debe intervenir antes del final de la misma, y la presentación del proyecto puede prolongar un año más la experimentación. Esta ley puede decidir lo siguiente:

- Las condiciones de prolongación de la experimentación.
- Su modificación por un periodo que no puede ser superior a tres (3) años.
- Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental.
- El abandono de la experimentación: retorno al statu quo ex ante.

Los límites de la experimentación, la experimentación encontraría su límite en: (i) El reconocimiento de Colombia como un Estado unitario (artículo 1° C. P.), (ii) En la Constitución y, (iii) En este orden de ideas, la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales, restrinjan derechos fundamentales o sobrepasen las competencias asignadas exclusivamente, por la Constitución y la ley, al órgano legislativo. Tampoco podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad. No se podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad.

El procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido material de la experimentación. La ley está sometida al control de constitucionalidad.

¿En qué consiste el poder de suspensión normativa entregado a las entidades territoriales?

Consiste en confiarle a una entidad territorial, o a un grupo o asociaciones de entidades territoriales si lo determina la Asamblea Departamental beneficiaria, un poder normativo que interviene en el campo de la ley y que concierne al marco de competencias de las entidades territoriales, es decir a las competencias que le han sido transferidas por la ley o la Constitución y los asuntos locales propios que derivan de su

cláusula general de competencia y del principio de autonomía de las entidades territoriales. Las entidades territoriales que reciban competencias a título experimental podrán derogar aspectos de la ley ordinaria, por un tiempo y un objeto limitado y específico, experimentando una nueva fórmula en el ejercicio de competencias de una o varias entidades territoriales. La naturaleza de estas competencias normativas conservan el principio del monopolio de la creación legislativa en el Congreso y se autorizan excepciones delegadas por razones específicas, particulares, tales como la situación geográfica, cultural y económica de una entidad territorial.

La evaluación

Se trata de un elemento esencial de la experimentación aquí consagrada. La realiza el Gobierno nacional, involucrando a las entidades territoriales, con al menos tres objetos precisos:

- El costo y la calidad del servicio prestado por la entidad territorial, la organización que adoptó la entidad territorial para cumplir con la competencia experimental y la dimensión financiera de la experimentación.
- La evaluación es obligatoria e indisoluble de la experimentación.
- La evaluación recae en las Comisiones Primeras o por decisión del Congreso en las Comisiones de Ordenamiento Territorial.

El control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior

El control administrativo que se prevé en esta ley tiene como finalidad encuadrar jurídicamente la acción pública local para velar que los actos administrativos derogatorios de la ley sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera el carácter unitario del Estado colombiano. Este control se rige por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Este control no es contrario al principio de libre administración reconocido al interior de una organización descentralizada, puesto que administrarse libremente no es nada distinto a conducir o adelantar, sin estar sometido a restricciones excesivas y sin interferir con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, pues se trata de diferentes categorías de actos. Este control, permite asegurar la preeminencia de los intereses nacionales sobre los intereses locales y de hacer prevalecer la unidad del orden jurídico colombiano pero sin desconocer el principio de libre administración de las entidades territoriales. En ese contexto es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico (forma) exige que estos sean expedidos con las formalidades legales exigidas y por la autoridad

competente de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes. En tanto, sobre el plano material (fondo) la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente. Adicional a ello no pueden ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, de allí la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.

Conclusión

La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.

Cordialmente,

vigentes. En tanto, sobre el plano material (fondo) la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente. Adicional a ello no pueden ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, de allí la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.

Conclusión

La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tenga una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.

Parcialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador

Ana María Cuitánadi
Senadora

Joacé Méndez H.
Representante

Carlos Alvarado
Representante

Luis E. Díaz Granada
Representante

Rubén Gaviria
Representante

13

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 15 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 95 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Rodrigo Lara Restrepo, Abraham Jiménez, Luis Eduardo Diazgranados, Fabián Castillo, Ana María Castañeda, Richard Aguilar* y los honorables Representantes *Erwin Arias Betancur, José Luis Pinedo, Salim Villamil Quessep, Temístocles Ortega, Aquileo Medina, Hernando Padauí Álvarez, Ángela Sánchez, Jaime Rodríguez Contreras, Jorge Méndez Hernández, Modesto Aguilera, César Lorduy Maldonado* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 95 de 2018 Senado**, por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República

por los honorables Senadores *Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Abraham Jiménez López, Luis Eduardo Diazgranados, Fabián Castillo Suárez, Ana María Castañeda Gómez, Richard Aguilar Hurtado* y los honorables Representantes *Erwin Arias Betancur, José Luis Pinedo, Salim Villamil Quessep, Temístocles Ortega, Aquileo Medina, Hernando Padauí Álvarez, Ángela Sánchez, Jaime Rodríguez Contreras, Jorge Méndez Hernández, Modesto Aguilera, César Lorduy Maldonado* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*PROYECTOS DE LEY**PROYECTO DE LEY NÚMERO 94 DE 2018
SENADO**

por medio de la cual se extienden beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley busca modificar el Decreto-ley 2090 de 2003, con dos fines principales: reducir la edad de jubilación anticipada para actividades de alto riesgo e incluir a la minería a cielo abierto como una de estas actividades.

Artículo 2°. Adiciónese un numeral y un párrafo transitorio al artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 2°. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades

de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.
2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.

6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.
8. Los trabajadores de minería a cielo abierto.

Parágrafo transitorio. Los trabajadores de minería a cielo abierto, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley. En este caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° del Decreto-ley 2090 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 4°. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 50 años de edad.
2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cuarenta y cinco (45) años.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación.

Del honorable Congresista,


JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
 Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

Con el presente proyecto de ley, se busca mejorar las condiciones de aquellos trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo, entendiéndose que merecen beneficios especiales, sobre todo en la seguridad social, por la actividad que desempeñan. La modificación principal va en el sentido de reducir el requisito para acceder a la pensión de vejez, reduciendo la edad a 50 años. Es imprescindible decir, que dentro del presente proyecto se propone incluir trabajadores del sector minero que realizan sus labores a cielo abierto.

II. LA IMPORTANCIA DE LA JUBILACIÓN ANTICIPADA

La jubilación anticipada es de vital importancia en un país como Colombia, el cual ha dedicado gran parte de sus actividades en sectores con gran impacto sobre la salud de los colombianos. Se debe buscar los mayores beneficios para el trabajador que se ve afectado por este tipo de actividades. Con este Proyecto de Ley se busca lograr ese cometido. Se han generado diversos aportes a este debate, que muestran “*que si una profesión determinada acorta la esperanza de vida de un trabajador, es lógico que pueda acceder antes que otros trabajadores a la pensión ya que el consumo de su pensión también será inferior por cada trabajo penoso, peligroso o insalubre, sector o profesión, etc.*”

La legislación para la jubilación por trabajos de alto riesgo en Colombia lleva más de diez años, por lo cual es imprescindible seguir avanzando en el logro de este importante objetivo, dado el envejecimiento que ha tenido la población colombiana durante los últimos años. Adicionalmente, han surgido un sinnúmero de enfermedades dentro de estas actividades que obligan a seguir repensando la actualización del Decreto 2090 de 2003, que da vida a este régimen especial.

III. MARCO LEGAL

NORMA	CONTENIDO
Constitución Política de Colombia	Artículo 49
Ley 100 de 1993	Artículo 140
Decreto-ley 2090 de 2003	“Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.”
Sentencia T-042 de 2010	Jurisprudencia Corte Constitucional
Sentencia T-280 de 2012	Jurisprudencia Corte Constitucional
Sentencia T-956 de 2012	Jurisprudencia Corte Constitucional

IV. SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN COLOMBIA

La inclusión de la minería a cielo abierto dentro de las actividades de alto riesgo, obedece principalmente a las necesidades de este sector, que deben buscar un alivio para gran cantidad de trabajadores que necesitan seguir buscando beneficios en lo relacionado con la seguridad social. El sector minero-energético en Colombia ha realizado un papel fundamental en la economía y el desarrollo del país. En la última década el aporte de este sector al PIB colombiano fue de 5,7 billones, tal como se vio reflejado en el 2014. Adicionalmente, la inversión extranjera del país ha estado direccionada en mayor medida hacia este sector, dándole prelación a la explotación de carbón y petróleo, estas características demuestran el carácter primario y extractivista que ha tomado la economía en los últimos tiempos. No obstante, para el año 2015 los precios de los commodities han venido decreciendo, afectando directamente el desarrollo de esta actividad económica. Aunque la rentabilidad del sector no es la misma de hace algunos años, su importancia no puede ponerse en duda.

Por otro lado, el factor empleo en este sector merece un estudio riguroso que vaya acompañado de salidas pertinentes y aterrizadas en las principales problemáticas del mismo. Actualmente, el empleo generado por el sector no alcanza un 1% del total nacional. Este comportamiento puede explicarse por dos cosas: el factor tecnológico y la inversión en capital. Por esta razón, el sector minero debe encontrar herramientas que fortalezcan el capital social y su fuerza productiva.

En el caso del carbón, un informe realizado por la Escuela Nacional Sindical donde plantea un análisis de las principales afectaciones a la salud de los trabajadores a raíz de la explotación y exploración de minerales, específicamente en la empresa CERREJÓN. Esta herramienta informativa asevera que en el subsector carbón, el PIB pasó de registrar 5,2 billones de pesos en el año 2000 a más de 10,8 billones en el 2014, lo que significa un crecimiento de más del 100% en los últimos 15 años, y ello tanto por el incremento en la producción como por la disparada de los precios durante el “boom de los commodities”. El PIB del carbón representa el 51% del total de la minería, y se puede decir que mucho más, si se siguen las cifras emitidas por el DANE, se tiene el valor agregado por el segmento del carbón al sector minero: en este caso resulta que, para 2014, este mineral aportó el 66,5% del total del valor agregado de la minería.

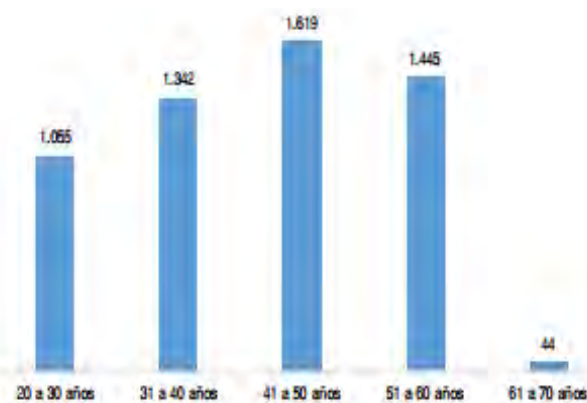
Estas cifras demuestran la importancia del sector en la economía colombiana, principalmente en aquellos territorios ricos en minerales como Cesar y Guajira. Sin embargo, la calidad de vida de los trabajadores no presenta resultados

alentadores, en la medida en que los ingresos salariales son bajos, mientras que la afectación a la salud y los riesgos de accidentalidad se presentan a diario.

Es de vital importancia reconocer las debilidades sociales del sector. Según el Censo Minero que se llevó a cabo en el país entre 2010-2011, las personas que se encuentran ocupadas en el sector minero-energético, no presentan una formación académica robusta. Bajo este censo, el total de personas dedicadas a la minería es de 102.742, no obstante, el 61,2% de estos solo cuenta con estudios de primaria, mientras que solo el 2.7% cuenta con estudios superiores y lo que resulta más alarmante es que el analfabetismo alcanza un 9.8%.

En esta línea argumentativa, el sector informal minero o aquellas actividades que no cuentan con título minero presentan cifras irrisorias en términos de desarrollo social, puesto que el 62.7% de las personas que se encuentran ocupadas en estas minas son analfabetas. Esto demuestra que los trabajadores del sector minero tendrían grandes dificultades si se encontraran desempleados y trataran de buscar nuevas actividades económicas, incentivando así la informalidad en el país.

Siguiendo el caso del CERREJÓN, la mayoría de sus empleados están próximos a entrar en edad de jubilación, exponiéndolos a mayores afectaciones a su salud. Si se realiza un análisis exhaustivo de la siguiente gráfica, se pueden dar cuenta de que el mayor rango de edad de sus trabajadores se encuentra situado entre 41-50 años.



La afectación a la salud de los trabajadores del sector minero-energético es el principal argumento para implementar salidas relacionadas con la jubilación anticipada. La minería a cielo abierto debe ser tratada por esta iniciativa legislativa, en la medida en que minas como CERREJÓN cuentan con diferentes cargos dentro de sus filiales, tales como directivos, mandos medios y administrativos. Sin embargo los cargos operativos conforman la mayoría de estos, tal y como se presenta en el siguiente gráfico.

Tabla 1. Porcentaje de trabajadoras y trabajadores del Cerrejón por cargo

	Mujeres	Hombres
Directivos	0,05	0,42
Mandos medios	0,19	1,16
Profesionales	2,94	11,65
Operativos	1,44	46,3
Técnicos	0,25	28,84
Administrativos	1,45	5,31

Fuente: Informe Sostenibilidad (Cerrejón, 2012, p. 26).

Por otro lado, las partículas a las que se encuentran expuestos los trabajadores del sector minero-energético son altamente tóxicas para la salud. En el caso del carbón, el mineral tiene la capacidad de producir especies reactivas de oxígeno, es decir, que puede generar daños certeros a las células del pulmón y otras líneas celulares, luego de transportarse por la corriente sanguínea del cuerpo humano. La exposición del trabajador colombiano a estas partículas, puede ocasionar daños citogenéticos, lo que ha sido confirmado por estudios realizados por países como China, Turquía, Polonia, Rumania, Rusia y Eslovaquia en materia de minería subterránea.

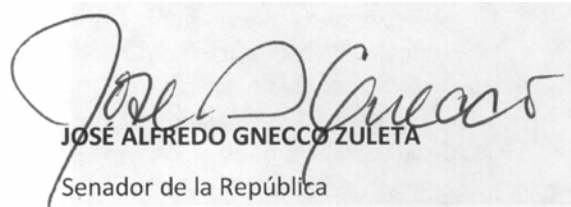
En el caso de Colombia, se han realizado estudios científicos que sustentan las teorías que encienden las alarmas sobre el daño ocasionado por la actividad minera. En el país se realizó un estudio donde se tuvieron en cuenta 100 personas expuestas a residuos de minería y 100 más expuestas a agentes que no contaban con partículas genotóxicas, el resultado fue que los primeros 100 trabajadores obtuvieron daños en el DNA, principalmente en los linfocitos de sangre, mientras que el otro grupo no sufrió algún daño. Es de vital importancia reconocer que las empresas mineras han realizado esfuerzos para disminuir el daño en sus trabajadores, no obstante, los esfuerzos deben ir direccionados hacia la preservación de la persona por medio de jubilaciones anticipadas. Seguir prorrogando la explotación de estas actividades con nuevas tecnologías o nuevos métodos de seguridad nunca será suficiente.

V. ESCENARIO INTERNACIONAL

La jubilación anticipada no es un tema nuevo en el sistema internacional, en este sentido, resulta pertinente traer a colación los mecanismos establecidos en otros países. La reducción de la edad a 50 años para acceder a la pensión anticipada, es sustentada en base a la innumerable experiencia de otros países que han convertido esta política en un factor fundamental dentro de sus sistemas de seguridad social; todos muestran una tendencia bajo la cual la edad se encuentra cercana o por debajo a los 50 años de edad, para acceder a este importante beneficio.

PAÍS	JUBILACIÓN ANTICIPADA	LABORES
ESPAÑA	MÍNIMO 52 AÑOS	- Peligrosidad – Riesgo de accidentes. - Toxicidad – Riesgo por inhalación o contacto con contaminantes químicos. - Penosidad – Exposición a ruidos, vibraciones, calor, frío, etc.
PERÚ	1. Minas metálicas subterráneas: 40 años 2. Directamente extractivas: 45 años 3. Centros de producción minera metalúrgicos y siderúrgicos de 45-50 años.	- Extracción minera subterránea - Extracción minera a tajo abierto - En centros de producción mineros, metalúrgicos y siderúrgicos expuestos a riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad. - Actividades de construcción civil.
ARGENTINA	La edad de jubilación para los pilotos es de 50 años	Navegación aérea: pilotos
BÉLGICA	La edad de jubilación para los pilotos es de 55 años.	Navegación aérea: pilotos
ALEMANIA	La edad de jubilación para los marineros es de 56 años.	Marineros afiliados al Fondo Seemannskasse
PORTUGAL	La edad de jubilación para los marineros es de 55 años.	Personal embarcado en la marina mercante o de pesca
ARGENTINA	La edad de jubilación para los marineros es de 52 años.	Personal embarcado en la marina mercante o de pesca
AUSTRALIA	La edad de jubilación para policías, bomberos y fuerzas armadas puede ser de 50, 55 y 60 años.	Policías, Bomberos y Fuerzas Armadas

Del honorable Congresista,



JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 94 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales.

Por el honorable Senador,

José Alfredo Gnecco.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 94 de 2018 Senado**, por medio de la cual se extienden beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *José Alfredo Gnecco Zuleta*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2018
SENADO**

por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto prevenir y enfrentar actividades y operaciones delictivas con incidencia en el territorio colombiano por parte de miembros de la cúpula del régimen venezolano.

Artículo 2°. *Lista por la Restauración de la Democracia en Venezuela.* El Congreso de la República expedirá una Lista denominada

“Lista por la Restauración de la Democracia en Venezuela”.

Parágrafo 1°. Corresponderá a las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes crear en cada Corporación una Comisión Accidental denominada “Comisión por la Restauración Democrática en Venezuela” que deberá actualizar la lista de la que se habla en el presente artículo.

Parágrafo 2°. Las Comisiones de las que habla el parágrafo anterior, en todo caso, sesionarán conjuntamente con una frecuencia mensual a fin de actualizar la composición de dicha lista.

Parágrafo 3°. La composición de la Lista de la que habla el presente artículo iniciará con las personas individualizadas en el anexo a la presente ley.

Artículo 3°. *Obligatoriedad de la Lista por la Restauración de la Democracia en Venezuela.* Las personas jurídicas que se encuentren bajo la inspección, vigilancia y control del Estado colombiano y que sean susceptibles de ser parte o intermediarios de negocios jurídicos civiles o comerciales, deberán abstenerse de realizar cualquier tipo de contratación o negocio jurídico con:

- i) Las personas individualizadas en la lista;
- ii) El ámbito familiar de las mismas hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil y,
- iii) Sus posibles testaferros.

Artículo 4°. Todo bien que haya sido detectado como perteneciente a cualquiera de las personas relacionadas en el artículo 2° de la presente ley, deberá ser congelado y dispuesto a favor de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S (SAE), que tendrá la responsabilidad de su administración hasta tanto se restaure la democracia en Venezuela según lo determine el Congreso de la República.

Parágrafo 1°. Se ordena a la UIAF, solo para los efectos de la presente ley, que haga el seguimiento y detección de bienes y negocios jurídicos civiles o comerciales relacionados con el patrimonio en Colombia de las personas individualizadas en la lista de la que trata el artículo 2° de la presente ley. La UIAF deberá reportar los resultados de sus investigaciones a las distintas entidades que ejerzan inspección, vigilancia y control en el Estado colombiano para que, mediante circular, ordenen a las entidades bajo su control abstenerse de realizar cualquier tipo de acto o negocio jurídico en calidad de parte o intermediario y congelen los activos que sean de su competencia.

Parágrafo 2°. Los bienes de las personas que sean condenadas en procesos judiciales relacionados por delitos de narcotráfico y lavado de activos y que se encuentren relacionados en la lista de la que trata el artículo 2° de la presente

ley, podrán ser trasladados a un fondo con el fin de prestar ayuda humanitaria a los migrantes venezolanos.

Artículo 5°. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia prohibirá el ingreso al territorio nacional y revocará unilateralmente cualquier tipo de visado a las personas naturales individualizadas en la lista de la que habla la presente ley y a sus familiares hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil y quienes funjan como representantes legales o socios de actividades comerciales que tengan alguna relación contractual con las personas jurídicas indicadas en esa misma lista.

Artículo 6°. El Gobierno nacional deberá establecer un régimen migratorio especial para miembros de la Asamblea Nacional de Venezuela, para garantizar su libre tránsito y permanencia en nuestro territorio, eximiéndolos de los requisitos generales de regularización tales como la presentación de pasaportes, de manera que se les permita ejercer su derecho de locomoción en el territorio interamericano con cualquier documento de identidad.

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

ANEXO

A. Personas naturales

1. ALBISINNI SERRANO, Rocco
2. AMELIACH ORTA, Francisco José
3. BENAVIDES TORRES, Antonio José
4. BERNAL MARTÍNEZ, Manuel Gregorio
5. BERNAL ROSALES, Freddy Alirio
6. BERNAL ROSALES, Freddy Alirio
7. CABELLO RONDÓN, Diosdado
8. CABELLO RONDÓN, José David
9. CARVAJAL BARRIOS, Hugo Armando
10. CHÁVEZ FRÍAZ, Adán Coromoto
11. CONTRERAS HERNÁNDEZ, Marleny Josefina
12. CONTRERAS, Willian Antonio
13. D'AMELIO CARDIET, Tania, Vargas
14. DAMIANI BUSTILLOS, Luis Fernando
15. DEL NOGAL MÁRQUEZ, Walter Alexander
16. DELGADO ROSALES, Arcadio de Jesús
17. EL AISSAMI MADDAH, Tareck Zaidan
18. ESCARRA MALAVE, Hermann Eduardo
19. FARIAS PEÑA, Erika del Valle
20. FERNÁNDEZ MELÉNDEZ, Manuel Ángel
21. FIGUEROA SALAZAR, Almicar Jesús
22. FLEMING CABRERA, Alejandro Antonio
23. GARCÍA DUQUE, Franklin Horacio
24. GONZÁLEZ LÓPEZ, Gustavo Enrique
25. GUTIÉRREZ ALVARADO, Gladys María
26. HARINGTON PADRON, Katherine Nayarith
27. HERNÁNDEZ DE HERNÁNDEZ, Socorro Elizabeth
28. HIDROBO AMOROSO, Elvis Eduardo
29. IZQUIERDO TORRES, Gerardo José
30. JAUJA MILANO, Elías José
31. JURADO PALOMINO, Orlay
32. KAN'AN, Fawzi Mustafa
33. LEPAJE SALAZAR, Nelson Reinaldo
34. LÓPEZ BELLO, Samark José
35. LÓPEZ PERDIGÓN, Roberto Manuel
36. LUCENA RAMÍREZ, Tibisay
37. LUGO ARMAS, Bladimir Humberto
38. MADRIZ MORENO, Ramón Isidro
39. MADURO MOROS, Nicolás
40. MALPICA FLORES, Carlos Erik
41. MARCO TORRES, Rodolfo Clemente
42. MÁRQUEZ MONSALVE, Jorge Eliéser
43. MARTÍN OLIVARES, Pedro Luis
44. MATA GARCÍA, Américo Alex
45. MELÉNDEZ RIVAS, Carmen Teresa
46. MENDOZA JOVER, Juan José
47. MORENO PÉREZ, Maikel José
48. NASR AL DIN, Ghazi
49. NOGUERA PIETRI, Justo José
50. OBLITAS RUZZA, Sandra
51. ORTEGA RÍOS, Calixto Antonio
52. OSORIO ZAMBRANO, Carlos Alberto
53. PÉREZ AMPUEDA, Carlos Alfredo
54. PÉREZ URDANETA, Manuel Eduardo
55. QUINTERO CUEVAS, Carlos Enrique
56. RANGEL GÓMEZ, Francisco José
57. RANGEL SILVA, Henry de Jesús
58. REVEROL TORRES, Néstor Luis
59. RICERO MARCAO, Sergio José
60. RODRÍGUEZ CHACIN, Ramón Emilio
61. RODRÍGUEZ DÍAZ, Julián Isaías
62. RODRÍGUEZ ESPINOZA, Mario Antonio
63. ROTONDARO COVA, Carlos Alberto
64. SAAB HALABI, Tarek William
65. SARRIA DÍAZ, Rafael Alfredo
66. SUÁREZ ANDERSON, Lourdes Benicia
67. SUÁREZ CHOURIO, Jesús Rafael
68. VARELA RANGEL, María Iris
69. VILLARROEL RAMÍREZ, Vassuly Kotosky
70. VILLEGAS POLIAK, Ernesto Emilio
71. VIVAS LANDINO, Miguel Alcides
72. VIVAS VELASCO, Ramón Darío
73. ZAVARSE PABÓN, Fabio Enrique
74. ZERPA DELGADO, Simón Alejandro
75. ZULETA DE MERCHÁN, Carmen Auxiliadora

B. Personas jurídicas

1. BIBLOS TRAVEL AGENCY
2. HILAL TRAVEL AGENCY
3. CONSTRUCTORA FR DE VENEZUELA
4. BANCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO, C.A.
5. ALFA ONE, C.A.
6. GRUPO SAHECT, C.A.
7. PROFIT CORPORATION, C.A.
8. SERVICIOS TECNOLÓGICOS INDUSTRIALES
9. SMT TECNOLOGÍA, C.A.
10. D2 IMAGINEERING, C.A.
11. FINANCIAL CORPORATION FINCORP, C.A.
12. GRUPO CONTROL 2004, C.A.
13. GRUPO CONTROL SYSTEM 2004, C.A.
14. INMUEBLES Y DESARROLLOS WEST POINT, C.A.
15. INVERSIONES MALAMAR R, C.A.
16. INVERSIONES PMA 243, C.A.
17. MATSUNICHI OIL TRADER, C.A.
18. MATSUNICHI OIL TRAEDEZ 12, C.A.
19. PLM SOCIEDAD DE CORRETAJE, C.A.
20. PLM GROUP SOCIEDAD DE CORRETAJE DE VALORES, C.A.
21. PLM CONSORCIO, C.A.
22. PLM CONSULTORES, C.A.
23. PLM SECURITY CONTROL GROUP, C.A.
24. PLM TRANSPORTE, C.A.
25. TECHNO TRANSPORTE ML, C.A.

Cordialmente,

Handwritten signatures of various members of the Colombian Congress, including Rodrigo Lara Restrepo, Julio Cesar Triana, and others. The signatures are written in blue ink over a white background. Some names are clearly legible, such as 'Rodrigo Lara Restrepo', 'Julio Cesar Triana', 'Andrés María Custodio', 'Luis E. Díez Granda', 'Fabián Borrillo', 'Carlos Abraham Jiménez', 'Jaime Rodríguez', 'José Daniel López', 'H. R. P.', 'Socías', 'Luis Pedro España', 'Maritza Landaeta-Jiménez', 'COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS', 'INFORME DE PAÍS'.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La crisis en Venezuela y la necesidad de enfrentarla por parte del Congreso de Colombia

El colapso institucional en el vecino país ha generado la mayor crisis humanitaria del continente. Los hogares en la pobreza pasaron de un 48% en el 2014 a un 81,8% en el 2016, según la *Encuesta sobre condiciones de vida*¹ (Encovi 2016). Asimismo, en la encuesta sobre alimentación del 2016, se encontró que más de 9,6 millones de venezolanos, que representan un 86,3% de la población, consumen dos o menos comidas al día y cerca del 72,7% perdió peso en un promedio de 8,7 kg². De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Además de una crisis política, se presenta en la actualidad en Venezuela una grave crisis económica y social, caracterizada por el desabastecimiento generalizado de alimentos, medicamentos, tratamiento, material e insumo médico, entre otros. Precisamente en 2015 se registró un alza de 180,9% en los precios y en abril de 2016 el 80% de la población enfrentaba escasez de alimentos². Esta situación ha provocado alarmantes índices de pobreza y pobreza extrema; así como serias dificultades para el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población, tales como la alimentación, salud, educación y vivienda. El impacto ha sido mayor sobre grupos en situación de exclusión y discriminación histórica como NNA, mujeres, personas adultas mayores y pueblos indígenas.³

El descontento social y toda forma de oposición política han sido blanco de persecuciones por parte del régimen que se ha convertido en el principal violador de Derechos Humanos del hemisferio, mientras funcionarios de alto nivel se enriquecen de manera ilícita por actividades de corrupción y narcotráfico.

El Consejo de la Unión Europea, mediante decisión (PESC) 2017/2074, determinó que:

deben imponerse medidas restrictivas específicas a determinadas personas físicas y jurídicas responsables de graves violaciones o abusos de los Derechos Humanos o de actos de represión contra la sociedad civil y la oposición

¹ Luis Pedro España, “Evolución de la Pobreza”, *Encuesta sobre condiciones de vida 2016*, “Pobreza” <https://www.fundacionbengoa.org/noticias/2017/images/ENCOVI-2016-Pobreza.pdf>. Recuperado el 28 de mayo de 2018.

² Maritza Landaeta-Jiménez, et. al. *Encuesta nacional de condiciones de vida-Alimentación 2016*, “Alimentación”. <https://www.fundacionbengoa.org/noticias/2017/images/ENCOVI-2016-Alimentacion.pdf>. Recuperado el 28 de mayo de 2018.

³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela*, INFORME DE PAÍS.

democrática, y a personas, entidades u organismos cuyas acciones, políticas o actividades suponen un menoscabo de la democracia o el Estado de Derecho en Venezuela, así como a las personas, entidades y organismos asociados con ellas.⁴

En la lista de personas naturales sancionadas por la Unión Europea aparecen: Néstor Luis Reverol Torres, Ministro de Relaciones Exteriores; Gustavo Enrique González López, Director del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN); Tibisay Lucena Ramírez, Presidenta del Consejo Nacional Electoral (CNE); Antonio José Benavides Torres, Jefe de Gobierno del Distrito Capital; Maikel José Moreno Pérez, Presidente y exvicepresidente del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela; Tarek William Saab Halabi, Fiscal General de Venezuela nombrado por la Asamblea Constituyente; Diosdado Cabello Rondón, Miembro de la Asamblea Constituyente y vicepresidente primero del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

Asimismo, existen claros indicios de la participación de miembros de la cúpula del gobierno y las Fuerzas Armadas de Venezuela en el tráfico transnacional de drogas. En mayo del presente año, los EE.UU., denunciaron públicamente la participación del propio Nicolás Maduro y a Diosdado Cabello de beneficiarse con cargamentos de drogas hacia los EE.UU.⁵. Asimismo, el vicepresidente de la República Bolivariana de Venezuela, Tareck El Aissami, entre otros, ha sido incluido en las listas de sancionados por el Departamento del Tesoro de los EE.UU. por su participación en el envío de drogas a dicho país.

En la página del Departamento del Tesoro de los EE.UU. aparecen los siguientes individuos como sancionados a través del Kingpin Act: Francisco José Ameliach Orta, Adán Coromoto Chávez Frías, Tania D'amelio Cardiet, Hermann Eduardo Escarra Malaver, Erika del Valle Farías Pena, Bladimir Humberto Lugo Armas, Carmen Teresa Meléndez Rivas y Ramón Darío Vivas Velasco. Es de notar que todos los anteriores mencionados hacen parte del Estado venezolano, bien como representantes ante la ilegítima asamblea constituyente o como miembros del gobierno o de las Fuerzas Armadas de dicho país⁶.

⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Diario Oficial de la Unión Europea. Decisión (PESC) 2017/2074 DEL CONSEJO de 13 de noviembre de 2017 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela. <https://www.boe.es/doue/2017/295/L00060-00068.pdf> Recuperado en junio 5 de 2018.

⁵ Wroughton, Lesley. "U.S. accuses Maduro, Venezuelan party official of drug trade profiteering", REUTERS, Mayo 18 de 2018. <https://www.reuters.com/article/us-usa-venezuela-sanctions/u-s-accuses-maduro-venezuelan-party-official-of-drug-trade-profiteering-idUSKC-N1IJ2JZ> Recuperado en: junio 1° de 2018.

⁶ DEPARTMENT OF TREASURY, OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL. Kingpin Act Designations;

Urge evitar que estas personas desarrollen actividades delictivas en Colombia. Hacer caso omiso de este riesgo puede llevar a que se deteriore el orden público en el país como consecuencia de la acción delincinencial de las mafias de narcotraficantes. Es imperativo detener la llegada de recursos financieros que estimulen la delincuencia en Colombia y que fortalezcan a las bandas criminales.

Además de la necesidad y obligatoriedad de hacer cumplir la ley colombiana, existe una "responsabilidad de proteger" hacia la población que está siendo objeto de violaciones de DDHH en el vecino país. Hacer la vista gorda ante los atropellos realizados por el régimen venezolano es, a todas luces, inaceptable, puesto que este tipo de indolencia equivale moralmente a complicidad.

En consecuencia, es necesario que el país, a través de su Congreso, pueda adoptar medidas tendientes a imponer su ordenamiento jurídico y a cumplir con la responsabilidad de proteger. El presente proyecto de ley es pues una respuesta a la urgencia de una legislación que le permita al Estado colombiano enfrentar la criminalidad del régimen de Nicolás Maduro para lo cual el Estado colombiano, en la actualidad, no cuenta con herramientas suficientes, falencia que se busca suplir con la presente iniciativa.

Recomendaciones a nivel internacional

En el marco de la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, el Grupo de Acción Financiera Internacional, que es un grupo intergubernamental cuyo objetivo fundamental es "[F]ijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional(...)"⁷, diseñó y emitió en febrero de 2012 los Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación (LA/FT).

En ese sentido, el GAFI recomendó que los países adoptaran un enfoque basado en riesgos, adoptando medidas que se pudieran ajustar fácilmente a los riesgos debidamente identificados en el marco del Sistema de Inteligencia Financiera Multilateral.

En dichos estándares, en el numeral 28 literal b) se señala que:

Venezuela-related Designations; Non-proliferation Designations Updates. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170809.aspx>.

Recuperado en 5 de junio de 2018.

⁷ Ver, <http://www.fatf-gafi.org/about/> Recuperado el 24 de mayo de 2018. Traducción del inglés propia.

Los países deben asegurar que las demás categorías de APNFD estén sujetas a sistemas eficaces para el monitoreo y asegurar el cumplimiento con los requisitos ALA/CFT. Esto debe hacerse de acuerdo al riesgo. Ello puede ser ejecutado por a) un supervisor o por b) un organismo autorregulador (OAR) apropiado, siempre que dicho organismo pueda asegurar que sus miembros cumplan con sus obligaciones para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. El supervisor o el OAR deben también a) tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus asociados tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa, por ejemplo evaluando a las personas con base en un examen de capacidad e idoneidad “fit and proper”; **y (b) tener sanciones efectivas, adecuadas y disuasivas de acuerdo con la Recomendación 35 para contrarrestar el incumplimiento de los requerimientos de ALA/CFT.”** (Negrilla y subrayado fuera del texto original)⁸.

Así pues, a partir de este contexto, el GAFI considera que dicho sistema, a fin de asegurar resultados eficientes en los objetivos de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo considera que deben existir sanciones, tal como lo establece en su recomendación 35 en los siguientes términos:

35. Sanciones: Los países deben asegurar que exista una gama de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, sean penales, civiles o administrativas, que estén disponibles para tratar a las personas naturales o jurídicas cubiertas en las Recomendaciones 6 y 8 a la 23, que incumplan con los requisitos ALA/CFT. Las sanciones deben ser aplicables no solo a las instituciones financieras y a las APNFD, sino también a sus directores y la alta gerencia.” (Negrilla y subraya fuera del texto original).⁹

Por lo anterior, el presente proyecto de ley se encarga de crear una lista de personas que en razón de su prontuario de delitos relacionados con el narcotráfico, la corrupción, el lavado de activos y demás delitos financieros deberán ser excluidas de

realizar cualquier tipo de acto o negocio jurídico en Colombia. Lo anterior, con el fin de enfrentar y presionar decididamente a aquellos miembros del régimen venezolano que se han lucrado de estas actividades y que pretenden lavar dichos activos en nuestro territorio.

Marco normativo en Colombia

Colombia ha volcado su aparato administrativo a fin de construir un sistema de prevención y sanciones efectivas a quienes incumplan las recomendaciones financieras del GAFI. De acuerdo con en el artículo 84 de la Ley 222 de 1995 y en el Decreto 1074 de 2015, corresponde a la Superintendencia de Sociedades ejercer la vigilancia de las sociedades comerciales, sucursales de sociedades extranjeras y empresas unipersonales.

De igual manera, en el artículo 10 de la Ley 526 de 1999, modificada por la Ley 1121 de 2006, se señala que las autoridades que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control deberán instruir a sus supervisados sobre las características, periodicidad y controles en relación con la información por reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), de acuerdo con los criterios e indicaciones que reciban de dicha entidad.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 2.14.2 del Decreto 1068 de 2015, subraya que las entidades públicas y privadas pertenecientes a sectores diferentes al financiero, asegurador y bursátil, deben reportar Operaciones Sospechosas a la UIAF, de acuerdo con el literal d) del numeral 2 del artículo 102 y los artículos 103 y 104 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuando dicha Unidad lo solicite, en la forma y oportunidad que esta señale.

La Ley 1621 de 2013 en su artículo 3° indica que la UIAF es parte cabal de los organismos que llevan a cabo la función de inteligencia y contrainteligencia en el Estado colombiano, es decir, la hizo parte del Sistema Nacional de Inteligencia. De igual manera, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el Documento Conpes 3793 del 18 de diciembre de 2013, cuyo objetivo es establecer los lineamientos para la puesta en marcha de la Política Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo.

Sin embargo, para el caso colombiano y de acuerdo con las disposiciones de la Carta de San Francisco, la única lista de personas que es vinculante para que las entidades supervisoras prohíban contratar o realizar cualquier tipo de negocio jurídico, es la emitida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Ante esta realidad, el presente proyecto de ley busca hacer efectiva la Política Nacional Antilavado de activos en lo que respecta a actividades provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con las recomendaciones del GAFI, para el caso de

⁸ Ver, Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, las recomendaciones del GAFI. Febrero de 2012, GAFISUD 11 / II Plen 1. Recomendación 28. En: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>. Recuperado el 24 de mayo de 2018.

⁹ Ver, Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, las recomendaciones del GAFI. Febrero de 2012, GAFISUD 11 / II Plen 1. Recomendación 35. En: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>. Recuperado el 24 de mayo de 2018.

dirigentes que ostentan altas dignidades en el Estado venezolano y que ya han sido sancionados efectivamente por diferentes Estados y Organizaciones Internacionales por su concurrencia en operaciones de narcotráfico y lavado de activos y violaciones de Derechos Humanos.¹⁰

En consecuencia, el honorable Congreso de la República, por virtud de la representación democrática que ostenta, expedirá unilateralmente una lista de individuos que tendrá efectos inmediatos de iure, en aras de conseguir el objetivo de prevenir efectivamente que los dineros que hacen parte del patrimonio de los elementos más representativos de la cúpula del régimen venezolano, sean lavados a partir de las transacciones que se hacen en nuestro país. De este modo, las entidades supervisoras tendrán el deber de hacer cumplir la obligación de no-hacer, es decir, la obligación de abstenerse a realizar cualquier tipo de negocio jurídico con las personas naturales y jurídicas enunciadas en la presente lista, frente a los sujetos que se encuentren bajo su supervisión, inspección, vigilancia o control.

De este modo y por virtud de la soberanía de nuestro máximo órgano de representación popular, se expide una lista vinculante a todas las entidades sujetas a supervisión por el Estado colombiano.

Nuestro proyecto de ley

En virtud de lo anteriormente expuesto y dada la grave crisis humanitaria por la cual atraviesa nuestro hermano país, es necesario tomar medidas inmediatas, que en todo caso serán transitorias, para proceder a investigar efectivamente la relación de bienes de la lista expedida por el Congreso de la República en su calidad de Representante natural del pueblo colombiano -legitimado democráticamente- para que, se proceda al congelamiento de todos los activos de estos individuos mientras se adelanta una investigación judicial sobre su naturaleza y origen.

Así pues, ponemos a disposición del honorable Congreso de la República el presente Proyecto de ley, que permitirá hacer tránsito de las palabras de apoyo

a acciones concretas y efectivas para contribuir a dar fin a la crisis por la cual atraviesa el vecino país.

Atentamente,

Atentamente,

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

Ana María Castañeda

Luis E. Díaz Granados

Carlos Abraham Jiménez

Senador

Carlos Abatán Jiménez

Senador

Erwin Arias Betancur

José Luis Pinedo

Salim Villamil Quessep

Aquileo Medina

Hernando Padauí Álvarez

David Pulido Novoa

Jaime Rodríguez Contreras

Jorge Méndez

Modesto Aguilera

César Lorduy

Julio César Triana

José Daniel López

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 15 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 96 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Rodrigo Lara Restrepo*, *Carlos Abraham Jiménez*, *Luis Edo Díazgranados*, *Fabián Castillo Suárez*, *Ana María Castañeda*, y los honorables Representantes *Erwin Arias Betancur*, *José Luis Pinedo*, *Salim Villamil Quessep*, *Aquileo Medina*, *Hernando Padauí Álvarez*, *David Pulido Novoa*, *Jaime Rodríguez Contreras*, *Jorge Méndez*, *David Pulido Novoa*, *Jaime Rodríguez*, *Jorge Méndez*, *Modesto Aguilera*, *César Lorduy*, *Julio César Triana*, *José Daniel* y otras firmas.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 96 de 2018 Senado**, por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano

¹⁰ Ver, Office of Financial Sanctions Implementation HM Treasury, Financial Sanctions Notice, Venezuela. 22/01/2018. United Kingdom. 2018.

Ver, Council Implementing Regulation (EU) No. 2018/88 (“the Amending Regulation”) was published in the Official Journal of the European Union (O.J. L 16 I, 22.1.2018, p.6) by the Council of the European Union.

The Amending Regulation amended Annex IV to the Regulation with effect from 22 January 2018.

En: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.295.01.0060.01.ENG&toc=OJ:L:2017:295:TOC Recuperado el 24 de mayo de 2018.

Ver, Executive Order on Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela, Foreign Policy, 19 de marzo de 2018. En: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-taking-additional-steps-address-situation-venezuela/> Recuperado el 24 de mayo de 2018.

por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Abraham Jiménez López, Luis Eduardo Díaz Granados, Fabián Castillo Suárez, Ana María Castañeda Gómez, Germán Varón Cotrino y los honorables Representantes Erwin Arias Betancur, José Luis Pinedo Ocampo, Salim Villamil Quessep, Aquileo Medina, Hernando Paduaí Álvarez, David Pulido Novoa, Jaime Rodríguez Contreras, Jorge Méndez Hernández, Modesto Aguilera, César Lorduy Maldonado, Julio César Triana, José Daniel López Jiménez y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2018
SENADO**

por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todo propietario de predios rurales destinados al uso agropecuario con una extensión superior a una (1) unidad agrícola familiar, cuyas pendientes estén entre veinticinco por ciento (25%) y cincuenta por ciento (50%), tiene la obligación de destinar en arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores, por lo menos el cinco por ciento (5%) de la superficie del predio para restaurar el ecosistema con especies nativas.

Artículo 2°. Todo propietario de predios rurales destinados al uso agropecuario con una extensión superior a cincuenta (50) hectáreas, tiene la obligación de destinar en arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores, por lo menos el diez por ciento (10%) de la superficie del predio para restaurar el ecosistema con especies nativas.

Parágrafo 1°. En predios en donde se encuentren áreas de sabanas inundables y ecosistemas desérticos, dichas áreas no contarán como base para determinar el porcentaje de restauración del ecosistema con especies nativas, ni podrá realizarse en ellas ningún tipo de restauración del ecosistema con especies foráneas.

Parágrafo 2°. Los predios rurales en cuyo interior las coberturas naturales cumplan la normativa ambiental y cuya superficie sea igual o mayor al porcentaje previsto en la presente ley, se encuentran exentos de esta obligación siempre que mantengan dicha cobertura natural.

Artículo 3°. Aquellos predios rurales que cuenten con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular, deberán proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de revegetalización con especies nativas previamente aprobado por las Autoridades Ambientales, UPR, IGAC, Institutos de Investigación del SINA; y con los paquetes tecnológicos desarrollados para las condiciones físicas y ambientales de cada región.

Parágrafo. La asistencia técnica para los fines previstos en la presente ley, será prestada por las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con sus entidades adscritas y vinculadas y las Entidades Territoriales.

Artículo 4°. Las entidades territoriales podrán reconocer los incentivos dispuestos en el Título III del Decreto número 953 de 2013 y en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993; a los propietarios determinados en los artículos 1° y 2°.

Parágrafo. En el mismo sentido, los municipios a través de sus Concejos y de conformidad con sus competencias constitucionales y legales podrán mediante acuerdos, otorgar descuentos, exenciones, o una combinación de estas modalidades a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de su jurisdicción, que destinen partes del área de su propiedad rural para la restauración de ecosistemas con especies nativas. Los mecanismos y montos tarifarios objeto de dichos incentivos serán definidos de manera autónoma por los Concejos Municipales.

Artículo 5°. La restauración del ecosistema con especies nativas deberá realizarse de conformidad con el presupuesto y herramientas con las que cuente cada propietario del predio rural de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente a través de las Corporaciones Autónomas Regionales y de la Unidad de Adecuación de Tierras del Ministerio de Agricultura para el efecto.

Artículo 6°. Los propietarios de predios rurales que incumplan lo previsto en los artículos precedentes estarán sujetos a las sanciones establecidas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. El Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales competentes reglamentarán el procedimiento para la imposición de las mismas.

Artículo 7°. El Gobierno nacional reglamentará lo respectivo para el cumplimiento de lo expuesto en la presente ley en un plazo máximo de un año.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Parágrafo. En el mismo sentido, los municipios a través de sus Concejos y de conformidad con sus competencias constitucionales y legales podrán mediante acuerdos, otorgar descuentos, exenciones, o una combinación de estas modalidades a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de su jurisdicción, que destinen partes del área de su propiedad rural para la restauración de ecosistemas con especies nativas. Los mecanismos y montos tarifarios objeto de dichos incentivos serán definidos de manera autónoma por los Concejos Municipales.

Artículo 5°. La restauración del ecosistema con especies nativas deberá realizarse de conformidad con el presupuesto y herramientas con las que cuente cada propietario del predio rural de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente a través de las Corporaciones Autónomas Regionales y de la Unidad de Adecuación de Tierras del Ministerio de Agricultura para el efecto.

Artículo 6°. Los propietarios de predios rurales que incumplan lo previsto en los artículos precedentes estarán sujetos a las sanciones establecidas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. El Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales competentes reglamentarán el procedimiento para la imposición de las mismas.

Artículo 7°. El Gobierno nacional reglamentará lo respectivo para el cumplimiento de lo expuesto en la presente ley en un plazo máximo de un año.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

ALVARO MANRIQUE CASTRACELLI G.
Luis E. Díez Granado
JULIO CESAR TREMA

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley número XX de 2018 Senado conserva el espíritu del Proyecto 068 de 2016 Cámara, 190 de 2018 Senado, que logró tramitarse hasta tercer debate en la pasada legislatura, tras la conformación de una mesa de trabajo conjunta con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para precisar detalles técnicos que fortalecieran la iniciativa legislativa; tiene como objetivo recuperar parte de los recursos deforestados en los últimos veinte años, a lo largo de todo el territorio nacional, y permitirá que más de tres millones de hectáreas entren a hacer parte de los ecosistemas de restauración.

Esta ley es conveniente en por lo menos tres aspectos: i) permite contrarrestar los efectos negativos de la deforestación en temas ambientales; ii) propende por un uso del suelo más acorde con su vocación; y iii) a través de

un sistema de sanciones e incentivos, avanza en materia de regulación ambiental.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Constitución Política de Colombia en desarrollo de los derechos de tercera generación estableció una serie de derechos, entre los cuales se encuentran el ambiente sano y la protección de los recursos naturales como herramienta para proteger los bienes y riquezas ecológicas indispensables para obtener un desarrollo sostenible; por esta razón, corresponde al Estado con relación al ambiente, planificar su administración, prevenir y controlar los factores de deterioro y especialmente, conservar las áreas de especial importancia ecológica.

El ordenamiento ambiental del territorio se constituye como una herramienta fundamental para la planificación y la gestión ambiental nacional, regional y local, tendiente a garantizar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro de ecosistemas indispensables, proteger la biodiversidad y equilibrar la transformación y la restauración de los ecosistemas cuando hayan sido perturbados más allá de su capacidad de resiliencia.¹

En el año 1998 se elaboró el documento “Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio” con el cual se pretendía regular los procesos de ocupación, apropiación y uso del territorio, fomentando una cultura agrícola ambientalmente responsable. Desde entonces, se ha buscado que las corporaciones regionales definan el uso de las áreas territoriales reduciendo el impacto que generan sobre el ambiente muchas de las actividades productivas primarias.

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), de mantenerse la tendencia actual, el número de hectáreas deforestadas en el mundo ascenderá a 170 millones en los próximos veinte años. Este proceso se presenta principalmente en los países ubicados en la región tropical, siendo Colombia uno de los más afectados.

Actualmente, cerca de la mitad del territorio colombiano está conformado por áreas de bosque, aproximadamente 50 millones de hectáreas, sin embargo, el número de hectáreas que tienen vocación forestal asciende a más de 64 millones de hectáreas, de acuerdo con el tercer Censo Agropecuario. Esta diferencia es resultado de fenómenos como la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la tala ilegal y el cambio vocacional del suelo. De acuerdo al Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para Colombia (IDEAM, 2012), a nivel nacional entre 2005 y 2010, aproximadamente el 56% del área deforestada se transformó a coberturas de pastos y el 10% a áreas agrícolas.

¹ (s.d.) VERANO, E. “Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio” en Memorias al Congreso de la República 1997-1998.

La ganadería extensiva fue una de las principales causas de deforestación en el país, ocupando un 38% de la superficie total del territorio nacional, área que se ha expandido 14.6 a 38 millones de hectáreas en los últimos 50 años. Otra causa de la deforestación es la extracción selectiva e ilegal de especies forestales nativas para la producción de madera, se estima que del total de madera utilizada en Colombia, el 42% es comercializada de forma ilegal. En consecuencia, cada año se pierde un área de bosque casi igual al espacio que ocupa Bogotá (140.000 hectáreas); por lo que, en total, en los últimos 20 años se han perdido en áreas de bosque más de 5 millones de hectáreas.

Más de 2.000 hectáreas de bosques y vegetación son deforestadas cada mes en Colombia por cuenta de la explotación minera de oro a cielo abierto, que se está llevando a cabo en 17 de los 32 departamentos del país (El Tiempo, 2016)². En el 2017, se presentaron 466 alertas de deforestación, principalmente como consecuencia de la minería ilegal, concentradas en 30 municipios de Colombia, entre los cuales se encuentran el Chocó, Santa Marta, Norte de Santander y el noroccidente de la Amazonía; 76% de estas alertas fueron en Parques Nacionales Naturales como la Sierra Nevada de Santa Marta, la Sierra de la Macarena y Paramillo, áreas que son totalmente protegidas (El Tiempo, 2017)³. En la actualidad existen en el país 483 municipios con vulnerabilidad muy alta, alta y media por desabastecimiento hídrico.⁴

Por otra parte, las políticas para intentar erradicar los cultivos ilícitos, a partir de herbicidas aéreos, tienen considerables consecuencias destructivas sobre la vegetación, produciendo efectos adversos no solo en cultivos lícitos sino también en los bosques y fuentes de agua. En este punto, cabe resaltar que el grado de deforestación de los bosques húmedos tropicales en Colombia está entre los cinco más altos del mundo (González, 2000)⁵.

Asimismo, otro factor que imposibilita la recuperación efectiva de las áreas forestales es el conflicto en torno a la vocación del suelo. La ganadería utiliza hoy en día el 30% de la superficie terrestre del planeta, en su mayor parte pastizales, que ocupan el 33% de toda la superficie cultivable (Matthews, 2008)⁶.

El proceso de deforestación tiene numerosas implicaciones negativas. En primer lugar,

Colombia presenta un riesgo elevado de afectación ante los diferentes efectos del cambio climático, de acuerdo con el Índice Global de Riesgo Climático. Al eliminar un bosque se presenta un aumento en los niveles de dióxido de carbono, principal determinante de los gases de efecto invernadero. De esta forma, las estimaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), señalan que un 10-20% de todo el dióxido de carbono liberado proviene de la pérdida de bosques tropicales.

En segundo lugar, la deforestación implica daños a los servicios de los ecosistemas, como los aprovisionamientos de agua; en particular, por el deterioro de las cuencas de los ríos debido a su erosión y sedimentación, lo cual impacta de manera negativa el cauce de los mismos y ello se traduce en inundaciones y derrumbes.

Tercero, hay una pérdida de biodiversidad y degradación del hábitat de muchas especies naturales. Por último, las consecuencias de la deforestación se pueden evidenciar en el deterioro de los medios de vida rurales, lo que lleva a una movilización de la población asentada de un extremo a otro.

Según concepto emitido por el Ideam, de las áreas que presentan vocación forestal, el 32,5% presenta algún grado de erosión, el proceso de degradación más importante en Colombia y en el mundo, el cual se inicia generalmente con la pérdida de la cobertura vegetal y mantiene una estrecha relación con la variabilidad y el cambio climático, el uso del territorio, la pobreza, el hambre, la inseguridad, la violencia social y el aumento de las amenazas naturales.

Por estos motivos, es de gran importancia contar con mayores herramientas para la protección de bosques, ecosistemas y cuencas hídricas. La imposición de un conjunto de deberes a los propietarios rurales para que dediquen una fracción marginal a procesos de restauración del ecosistema con especies nativas, aparece como una estrategia efectiva para enfrentar los problemas generados por la deforestación.

La restauración del ecosistema nativo, se puede definir como una estrategia práctica de manejo que restablece los procesos ecológicos para mantener la composición, estructura y función del ecosistema en diferentes unidades de paisaje y a distintas escalas, mediante el desarrollo de estrategias participativas (Apfelbaum y Chapman, 1997). Es un proceso complejo, integral y cuyos objetivos se logran a mediano y largo plazo y su propósito va más allá de la simple revegetación o reforestación de áreas.⁷

Este conjunto de medidas no es del todo novedoso, puesto que en Panamá actualmente hay en curso un proyecto de ley⁸ que pretende

² Minería ilegal arrasa con más bosques que la coca. Junio de 2016.

³ Chocó y Parques Naturales, los más deforestados en el último semestre. Noviembre de 2017.

⁴ Plan Nacional de Restauración. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015) Pg. 7.

⁵ GONZÁLEZ, D. (2000) "Coca, Deforestation and Food Security in the Colombian Amazon Region" en *Unasylva*, Vol. 51, No. 202, Forestry Department, FAO, págs. 1-5.

⁶ MATTHEWS, C. (2008) "La Ganadería amenaza el Medio ambiente" en *Cambio Climático*, págs. 1- 2.

⁷ Plan Nacional de Restauración. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015) Pg. 15.

⁸ Proyecto de ley número 311 de 2016 "Asamblea Nacio-

obligar a los poseedores de predios a acoger una regulación directa en torno a la restauración de un porcentaje de sus propiedades, medida con la cual el vecino país pretende fomentar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente. Con la presente ley, el país podrá recuperar más de tres millones de hectáreas deforestadas en los últimos veinte años⁹.

En este orden de ideas, varios organismos multilaterales han realizado recomendaciones con el fin de luchar contra el cambio climático y preservar la flora y la fauna.

La FAO considera de suma importancia regular el tema forestal, esto, en la medida en que debe ser establecida una visión a largo plazo que comprenda aspiraciones, metas y objetivos. La FAO define el término “política forestal” del siguiente modo:

“un acuerdo negociado entre el gobierno y las partes interesadas (es decir, todos los sujetos que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos) acerca de las orientaciones y principios de acción por ellos adoptados, en armonía con las políticas socioeconómicas y ambientales nacionales, para guiar y determinar las decisiones sobre el uso sostenible y la conservación de los recursos de bosques y árboles en beneficio de la sociedad”.

Además, la FAO (2016) estima que el número de países que está elaborando disposiciones formales de políticas forestales se incrementó en un 15 por ciento en el período 2007-2015.

Por otra parte, la Fundación Natura (2010) establece una Norma para Sistemas Sostenibles de Producción Ganadera, en la cual se pretende a través de una Red de Agricultura Sostenible¹⁰ impulsar prácticas para la cadena de valor agropecuaria incentivando a los productores a cumplir con la normatividad y animando a los comercializadores y consumidores a apoyar la sostenibilidad; esto, desde los principios de conservación de la biodiversidad, el bienestar social y ambiental, los ecosistemas sanos y la responsabilidad social. A través de este programa pretende certificar a los propietarios que cumplan los diez principios de agricultura sostenible, entre los cuales se encuentran, en relación con este proyecto, los siguientes:

1. Implementar un sistema de gestión social y ambiental.
2. Conservar los ecosistemas.
3. Proteger la vida silvestre.

nal de Panamá”. Diputados Manuel Cohen Salerno, Carlos Afu Decerega y Juan Carlos Arango.

⁹ Actualmente en el país existen más de 34 millones de hectáreas dedicadas a la actividad pecuaria, de las cuales cerca de 30 millones están concentradas en predios con una extensión mayor a las 50 hectáreas. Principalmente estos predios se encuentran destinados a pastos y rastrojos.

¹⁰ RED DE AGRICULTURA SOSTENIBLE (2006) ¿Qué es Rainforest Alliance Certified? Fundación Natura, Colombia, Pag 1-8.

4. Conservar los recursos hídricos.
5. Tomar medidas para la conservación del suelo.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU realiza un comunicado (2010) en el cual reconoce que la restauración de ecosistemas es la manera más efectiva en la lucha contra el cambio climático y destaca la importancia de la recuperación de bosques. Además, sugiere la implementación de un mecanismo mundial para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal, así como la promoción de la conservación y gestión sostenible de los bosques. El objetivo de las Naciones Unidas es detener la deforestación para el 2020, como se estipula en el New York Declaration of Forest, en la cual se propone un corredor biológico desde el piedemonte de los Andes hasta el Atlántico.

Greenpeace inició un movimiento (2010) llamado “For a zero deforestation future” en el que parten del reconocimiento del bosque como un elemento que garantiza el bienestar de las personas, el ecosistema y el planeta; además, reconocen el impacto del cambio climático y las causas que han profundizado la deforestación entre las cuales se encuentra la extensión del uso pecuario de los territorios.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de Colombia contiene cerca de 30 disposiciones referentes al medio ambiente, estableciendo su valor como un derecho y un deber colectivo, y su preservación como una obligación del Estado y de los particulares dentro de un modelo de desarrollo sostenible. Este compromiso frente al medio ambiente como nación se puede evidenciar en los siguientes artículos de la Carta Política:

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

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

En el mismo sentido, la normatividad en materia ambiental

Ley 2ª de 1959, por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.

Ley 23 de 1973, por medio de la cual se establece el control de la contaminación y estrategias para la conservación y recuperación de los recursos naturales.

Ley 9ª de 1979, Código Sanitario Nacional, que establece los parámetros para el control de las actividades que afecten el medio ambiente.

Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones.

Ley 139 de 1994, por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones.

Decreto 953 de 2013, por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

EXPERIENCIA REGIONAL

Argentina: A través de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, se establece que las provincias deberán realizar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN) a través de un proceso participativo, caracterizando y fomentando la recuperación de bosques, desde la conservación hasta la posibilidad de transformación para la agricultura, pasando por el uso sustentable del bosque.

Panamá: A través del Proyecto de ley 311 del 2016 se pretenden establecer incentivos y reglamentar la actividad de reforestación en la República de Panamá. En primer lugar, se establece que el uso correcto de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad, por tanto, se generan estímulos al declarar exentos del pago de Impuesto de Inmuebles y del Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles, las fincas dedicadas exclusivamente a la reforestación en más del cincuenta por ciento (50%) de su superficie, siempre que la finca se encuentre inscrita en el Registro Forestal del Ministerio de Ambiente. También se establece que todos los propietarios o tenedores de fincas dedicadas a la actividad pecuaria tendrán la obligación de garantizar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente, para lo cual contarán con el asesoramiento del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En el artículo 3º se especifica reforestar con especies nativas y en el artículo 4º se obliga a todo propietario o tenedor de finca dedicadas a la actividad pecuaria con una extensión de 40 ha. o más, a destinar el diez por ciento de la misma a un sistema de reforestación para formar bosques secundarios con especies nativas aprobadas por el Ministerio de Ambiente.

Bolivia: En el Trópico de Cochabamba de Bolivia, las tierras bajas tropicales al este de los Andes, la FAO está ejecutando un proyecto del Gobierno boliviano que consiste en introducir prácticas forestales y agroforestales alternativas para proporcionar a familias de agricultores

medios de vida sostenibles con el fin de reducir los incentivos en el cultivo de coca ilegal. El proyecto ha sido financiado por el Programa de las Naciones Unidas Internacional de Drogas (PNUFID) y se ejecuta en el marco del desarrollo alternativo (FAO, 2000).

Ecuador: Reforestación de los Andes con Especies Nativas. La problemática se desarrolla en torno a diversas causas, en primer lugar, el boom de la exportación de banano en la década de los años 50 y el desarrollo de la infraestructura seguida de una colonización dirigida y espontánea, destruyeron las formaciones forestales naturales. Por otra parte, el proceso de erosión del suelo y el intensivo uso agrícola, profundizaron el problema. En Ecuador siguieron la estrategia implementada por Corea del Sur, que siguiendo la política forestal de la FAO, pretendía el restablecimiento de la cubierta vegetal, plantando especies adaptadas al clima local y a las condiciones del suelo, de este modo, se contribuiría a la agricultura, se controlaría la erosión, se conservaría el agua y se proveería energía a la población asentada.

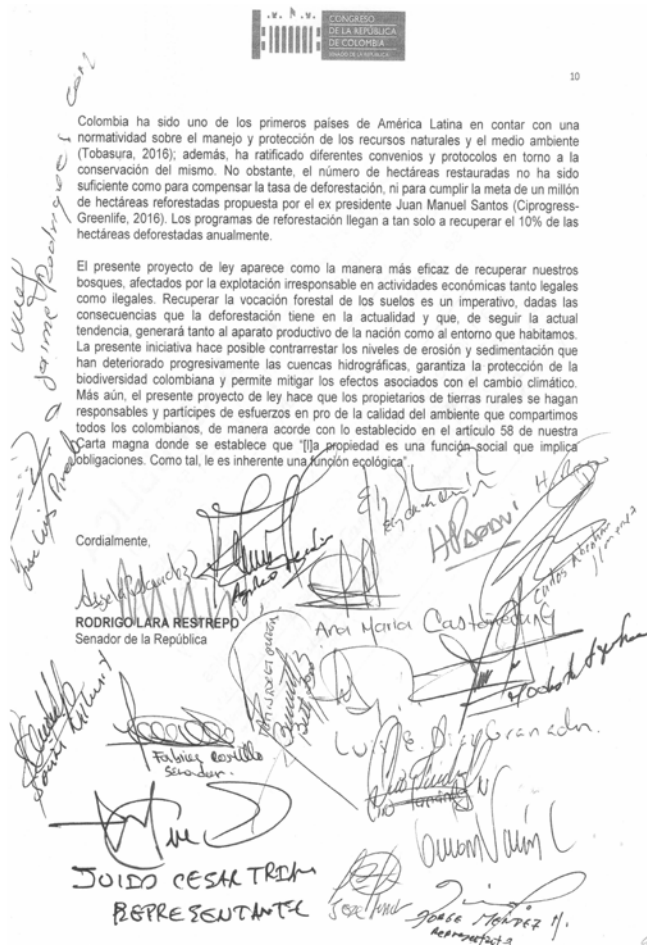
Costa Rica: Cerca del 65% del territorio nacional es de vocación forestal. Por tanto, una adecuada política forestal debía tomar en cuenta la conservación del ambiente y el desarrollo costarricense. Se consideró que la restauración de ecosistema natural era la alternativa más viable para la recuperación del bosque en la medida en que tiende al restablecimiento en cada sitio de las condiciones naturales que existían antes de ser alteradas. Ley Forestal de Costa Rica establece, como función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. El Estado además, velaría por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a actividades de silvicultura (Fournier, 1989).¹¹

Colombia ha sido uno de los primeros países de América Latina en contar con una normatividad sobre el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente (Tobasura, 2016); además, ha ratificado diferentes convenios y protocolos en torno a la conservación del mismo. No obstante, el número de hectáreas restauradas no ha sido suficiente como para compensar la tasa de deforestación, ni para cumplir la meta de un millón de hectáreas reforestadas propuesta por el ex presidente Juan Manuel Santos (Ciprogress-Greenlife, 2016). Los programas de reforestación llegan tan solo a recuperar el 10% de las hectáreas deforestadas anualmente.

¹¹ FOURNIER, L. (1989) "Importancia de la Reforestación en Costa Rica" en *Agronomía Costarricense*, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, pág 127-133.

El presente proyecto de ley aparece como la manera más eficaz de recuperar nuestros bosques, afectados por la explotación irresponsable en actividades económicas tanto legales como ilegales. Recuperar la vocación forestal de los suelos es un imperativo, dadas las consecuencias que la deforestación tiene en la actualidad y que, de seguir la actual tendencia, generará tanto al aparato productivo de la nación como al entorno que habitamos. La presente iniciativa hace posible contrarrestar los niveles de erosión y sedimentación que han deteriorado progresivamente las cuencas hidrográficas, garantiza la protección de la biodiversidad colombiana y permite mitigar los efectos asociados con el cambio climático. Más aún, el presente proyecto de ley hace que los propietarios de tierras rurales se hagan responsables y partícipes de esfuerzos en pro de la calidad del ambiente que compartimos todos los colombianos, de manera acorde con lo establecido en el artículo 58 de nuestra Carta magna donde se establece que “[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

Cordialmente,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 15 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 97 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Abraham Jiménez, Luis Edo Diazgranados,*

Fabián Castillo Sánchez, Ana María Castañeda, y los honorables Representantes José Luis Pinedo, Salim Villamil Quessep, Temístocles Ortega, Aquileo Medina, Hernando Padauí, Ángela Sánchez, Jaime Rodríguez, Jorge Méndez, César Lorduy, Julio César Triana, José Daniel López y otros.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA-
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

Señor Presidente:

*Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 97 de 2018 Senado, por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Abraham Jiménez López, Luis Eduardo Díaz Granados, Fabián Castillo Suárez, Ana María Castañeda Gómez, Germán Varón Cotrino* y los honorables Representantes *José Luis Pinedo Ocampo, Salim Villamil Quessep, Temístocles Ortega, Aquileo Medina, Hernando Padauí Álvarez, Ángela Sánchez, Jaime Rodríguez Contreras, Jorge Méndez Hernández, César Lorduy Maldonado, Julio César Triana, José Daniel López Jiménez, Ciro Fernández Núñez* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso.**

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

C O N T E N I D O

Gaceta número 602 - Jueves, 16 de agosto de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Págs.

Proyecto de ley orgánica número 95 de 2018 Senado, por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 94 de 2018 Senado, por medio de la cual se extienden beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones. 8

Proyecto de ley número 96 de 2018 Senado, por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones. 12

Proyecto de ley número 97 de 2018 Senado, por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones..... 18