



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 958

Bogotá, D. C., jueves, 8 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 56 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 SENADO

*por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto y alcance.* La presente tiene por finalidad el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Salud en materia sancionatoria.

Adicionalmente se redefinen las competencias de la superintendencia, en materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y en lo que respecta a la función jurisdiccional y de conciliación, modificando también en esta última, los términos procesales para decidir los asuntos de su conocimiento.

Finalmente, se adoptan medidas encaminadas a mitigar los efectos negativos de los procesos de reorganización en el flujo de recursos y pago de acreencias de las entidades que intervienen en estos, definiendo nuevas competencias en materia contable.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 131. Tipos de sanciones administrativas.** En ejercicio de la función de control sancionatorio y en desarrollo del procedimiento que para el efecto se haya previsto, la Superintendencia Nacional de Salud podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita.
2. Multas entre doscientos (200) y hasta ocho mil (8.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para personas jurídicas, y

entre (50) y hasta (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para las personas naturales.

3. Multas sucesivas, para las personas jurídicas de hasta tres mil (3.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y para el caso de las personas naturales de hasta trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, cuando en un acto administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud se imponga una obligación no dineraria y no se cumpla en el término concedido.
4. Revocatoria total o parcial de la autorización de funcionamiento, suspensión del certificado de autorización y/o el cierre temporal o definitivo de uno o varios servicios, en los eventos en que resulte procedente.
5. Remoción de representantes legales y/o revisores fiscales en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró conductas violatorias de las normas del Sistema de Seguridad Social en Salud.

**Parágrafo 1°.** El monto de las multas se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, y el pago de aquellas que se impongan a título personal debe hacerse con recursos propios sin que pueda imputarse al presupuesto de la entidad o institución a la que pertenezcan. Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la autorización de funcionamiento y la remoción de los representantes legales y/o Revisores Fiscales cuando a ello hubiere lugar.

**Parágrafo 2°.** Los actos administrativos expedidos en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio de la

Superintendencia Nacional de Salud podrán contener órdenes o instrucciones dirigidas al propio infractor y/o a otros sujetos de inspección, vigilancia y control que tengan relación directa o indirecta con la garantía del servicio público esencial de salud en el caso, con el propósito de superar la situación crítica o irregular de que dio lugar a la investigación administrativa y evitar que la conducta sancionada se repita. El incumplimiento de dichas órdenes o instrucciones dará lugar a la imposición de las multas sucesivas a las que se refiere el artículo tercero numeral 3 de la presente ley.

**Parágrafo 3°.** Quienes hayan sido sancionados administrativamente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 de este artículo, quedarán inhabilitados por quince (15) años para ocupar cargos en entidades o instituciones públicas y privadas del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 130. Infracciones y sanciones administrativas.** La Superintendencia Nacional de Salud impondrá sanciones de acuerdo con la conducta o infracción investigada, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

1. Atentar contra la Ley 1098 de 2006 en lo relativo a la prestación de servicios de salud.
2. No dar aplicación a los mandatos de la Ley 1751 de 2015.
3. Aplicar preexistencias a los afiliados por parte de la Entidad Promotora de Salud.
4. Impedir u obstaculizar la atención de urgencias.
5. Incumplir las normas de afiliación o dificultar dicho proceso.
6. Impedir o atentar contra la selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, por parte del empleador y, en general, por cualquier persona natural o jurídica.
7. La violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
8. Efectuar por un mismo servicio o prestación un doble cobro o pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
9. Efectuar cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos inexactos o falsos.
10. No reportar información con calidad, cobertura, oportunidad, pertinencia, fluidez y transparencia para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud y aquella que solicite el Ministerio de Salud y

Protección Social en el marco de sus competencias.

11. Obstruir las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud por renuencia en el suministro de información, impedir o no autorizar el acceso a sus archivos e instalaciones.
12. El no reconocimiento, el reconocimiento inoportuno, el pago inoportuno o el no pago de las prestaciones económicas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
13. Incumplir los compromisos obligatorios de pago producto de las mesas de saneamiento de cartera, acuerdos conciliatorios y cualquier otro acuerdo de pago suscrito entre las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y del Contributivo o entre estas y cualquier otra entidad de los regímenes especiales o de excepción.
14. No brindar un diagnóstico oportuno, entendido como el deber que tienen las entidades responsables de prestar servicios de salud en aras de determinar el estado de salud de sus usuarios, de manera que se impida o entorpezca el tratamiento oportuno.
15. Aplicar descuentos directos, sobre los pagos a realizar a los prestadores de servicios de salud sin previa conciliación con estos, en los eventos en que las entidades responsables de pago efectúen reintegros de recursos a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).
16. Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia Nacional de Salud.
17. Incumplir los planes de mejoramiento suscritos en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

**Parágrafo.** Las sanciones administrativas impuestas no eximen de la responsabilidad civil, fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar.

Artículo 4°. Adiciónese al Título VII de la Ley 1438 de 2011, los artículos 130A, 130B y 130C con sus respectivos párrafos, los cuales quedarán así:

**Artículo 130A. Sujetos de sanciones administrativas.** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011 serán sujetos de las sanciones administrativas que imponga la Superintendencia Nacional de Salud entre otros los siguientes: Las personas jurídicas sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.

Los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios

de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, los revisores fiscales, tesoreros, jefes de compra, jefes de mercadeo y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y particulares que cumplan funciones públicas de forma permanente o transitoria.

**Artículo 130B. Caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud.** La facultad que tiene la Superintendencia Nacional de Salud para imponer sanciones caduca a los cinco (5) años de haber sucedido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo sancionatorio debe haber sido expedido y notificado.

Tratándose de un hecho u omisión continuada, el término empezará a correr desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción. En todo caso, mientras la conducta o infracción que vulnera el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Derecho a la Salud persistan ininterrumpidamente, la sanción podrá imponerse en cualquier tiempo.

En contra de las decisiones administrativas definitivas en materia sancionatoria emitidas por la Superintendencia Nacional de Salud procederán los recursos establecidos en la forma y términos previstos en el procedimiento administrativo general y común. Para resolverlos, la Superintendencia contará con un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su debida y oportuna interposición. Transcurrido este plazo sin que se hubieran emitido las decisiones correspondientes se configurará el silencio administrativo negativo.

**Artículo 130C. Competencia preferente.** En cualquiera de las etapas del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia Nacional de Salud podrá asumir la competencia preferente respecto de los asuntos de su competencia que estén a cargo de otros órganos de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cuyo desarrollo se podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier actuación, investigación o juzgamiento garantizando el derecho al debido proceso.

**Parágrafo.** Acogida la competencia preferente frente a las Instituciones Prestadoras de Salud sobre el cumplimiento de cualquiera de las condiciones o requisitos previstos para el otorgamiento de la habilitación y permanencia dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Superintendencia Nacional de Salud bajo su propio procedimiento aplicará las medidas sanitarias y preventivas de seguridad previstas en la Ley 9ª de 1979, y las sanciones administrativas determinadas en la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 134. Criterios agravantes de la responsabilidad administrativa.** Son circunstancias agravantes de la responsabilidad de los sujetos de sanciones administrativas las siguientes:

1. El grado de culpabilidad.
2. La trascendencia social de la falta, el perjuicio causado o el impacto que la conducta tenga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud en función de la tecnología en salud requerida.
3. La infracción recaiga sobre personas en debilidad manifiesta o en sujetos de especial protección.
4. Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona, en especial de pacientes con enfermedades crónicas o catastróficas.
5. Obtener beneficio con la infracción para sí o un tercero.
6. La reincidencia en la conducta infractora.
7. Obstruir o dilatar las investigaciones administrativas.

**Artículo 134A. Criterios atenuantes de la responsabilidad administrativa.** Son circunstancias que atenúan la responsabilidad de los sujetos de sanciones administrativas las siguientes:

1. El grado de colaboración del infractor con la investigación.
2. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes de emitir el acto administrativo definitivo.
3. Compensar o corregir la infracción administrativa antes de iniciarse el procedimiento administrativo sancionatorio.
4. La capacidad económica del sujeto de sanciones, probada con los ingresos y obligaciones a cargo o, según el caso, con la categorización del ente territorial para el respectivo año en que se estudia la infracción.

**Artículo 134B.** Las modificaciones introducidas en la presente ley se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionatorios que se inicien después de su entrada en vigencia, para aquellos iniciados bajo el régimen legal anterior se sujetarán al mismo, salvo en lo relativo a la caducidad de la facultad sancionadora.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, el cual quedará así:

**Artículo 41. Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud.** Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos:

- a) Cobertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (plan obligatorio de salud), cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen ponga en riesgo o amenace la salud del usuario, consultando la Constitución Política y las normas que regulen la materia.
- b) Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado en los siguientes casos:
1. Por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) que no tenga contrato con la respectiva Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen.
  2. Cuando el usuario haya sido expresamente autorizado por la Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen para una atención específica.
  3. En los eventos de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud o entidades que se le asimilen para cubrir las obligaciones para con sus usuarios.
- c) Conflictos derivados de la multiafiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de este con los regímenes exceptuados.
- d) Conflictos relacionados con la libre elección de entidades aseguradoras, con la libre elección de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de la red conformada por la entidad aseguradora; y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- e) Sobre las tecnologías y servicios necesarios para garantizar el derecho a la salud que se encuentren por fuera del Plan de Beneficios en Salud, con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.
- f) Conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud se desarrollará mediante un procedimiento sumario, con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, garantizando debidamente los derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

La demanda debe ser dirigida a la Superintendencia Nacional de Salud, debe expresar con la mayor claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la pretensión, el derecho

que se considere violado, así como el nombre y dirección de notificación del demandante y debe adjuntar los documentos que soporten los hechos.

La demanda podrá ser ejercida sin ninguna formalidad o autenticación; por memorial, u otro medio de comunicación escrito. No será necesario actuar por medio de apoderado, esto sin perjuicio de las normas vigentes para la representación y el derecho de postulación. En el trámite del procedimiento jurisdiccional prevalecerá la informalidad.

La Superintendencia Nacional de Salud emitirá sentencia dentro de los siguientes términos:

Dentro de los 20 días siguientes a la radicación de la demanda en los asuntos de competencia contenidos en los literales a), c), d) y e) del presente artículo.

Dentro de los 60 días siguientes a la radicación de la demanda en el asunto contenido en el literal b) del presente artículo.

Dentro de los 120 días siguientes a la radicación de la demanda en el asunto contenido en el literal f) del presente artículo.

Parágrafo 1°. Las providencias emitidas dentro del proceso jurisdiccional se notificarán por el medio más ágil y efectivo. La sentencia podrá ser apelada dentro de los 3 días siguientes a su notificación.

Parágrafo 2°. La Superintendencia Nacional de Salud solo podrá conocer y fallar estos asuntos a petición de parte. No podrá conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo o acciones de carácter penal.

Parágrafo 3°. La Superintendencia Nacional de Salud en el ejercicio de la función jurisdiccional podrá adoptar las siguientes medidas cautelares:

1. Ordenar dentro del proceso judicial las medidas provisionales para la protección del usuario del Sistema.
2. Definir en forma provisional la entidad a la cual se entiende que continúa afiliado o en la que deberá ser atendido el demandante mientras se resuelve el conflicto que se suscite en materia de multiafiliación, traslado o movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en salud.

Para tal efecto, el funcionario competente en ejercicio de las funciones jurisdiccionales consultará, antes de emitir sentencia definitiva o la medida cautelar, la doctrina médica, las guías, los protocolos o las recomendaciones del Comité Técnico-Científico o el médico tratante según el caso.

Parágrafo 4°. Los procesos presentados con fundamento en el literal g) de la Ley 1122 de 2007 pendientes de decisión al momento de entrar en vigencia la presente reforma serán decididos por la Superintendencia Nacional de Salud según las reglas allí previstas.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

“[...] **Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.**

Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado, la ADRES o quien haga sus veces, ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.

En el evento que la entidad requerida no efectúe el reintegro de los recursos del sistema a la ADRES o quien haga sus veces, esta informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las acciones de inspección, vigilancia y control a que haya lugar.

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, este deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Parágrafo 1°. Las disposiciones previstas en este artículo comenzarán a regir a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta el 30 de septiembre de 2018 culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior.

Los procesos de reintegro que a 30 de septiembre de 2018 no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.

Parágrafo 2°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional dispone de tres (3) meses para reglamentar los eventos en los que el reintegro deba realizarse con intereses

liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la DIAN o actualizado con base en el IPC, así como los plazos en que puedan realizarse los reintegros ordenados.

Artículo 8°. *Límites a los procesos de reorganización institucional.*

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los límites específicos a los procesos de reorganización institucional adelantados por las Entidades Promotoras de Salud ante la Superintendencia Nacional de Salud, cuando la entidad solicitante de esta figura se encuentre sometida a una medida especial y regulará las condiciones de revocación de autorización de funcionamiento cuando se presente un incumplimiento a las condiciones aprobadas en dichos procesos.

Artículo 9°. *Garantías para el pago de acreencias en procesos de reorganización institucional.* Los activos de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios que participen en un proceso de reorganización institucional y que no hayan sido transferidos a la nueva entidad resultante del proceso de reorganización, servirán de garantías para el pago de acreencias de la nueva entidad.

Artículo 10. *Instrucciones contables.* Adiciónese el parágrafo 2° al numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1314 de 2009, el cual quedará así:

“[...] **Parágrafo 2°.** Para efectos de determinar el cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia aplicables a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás sujetos vigilados, la Superintendencia Nacional de Salud, podrá fijar criterios e instrucciones contables, respecto del reconocimiento, presentación y revelación de los estados financieros, en cumplimiento de los marcos técnicos normativos de contabilidad e información financiera, a que hace referencia la presente ley.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011. La Superintendencia Nacional de Salud reglamentará el procedimiento administrativo sancionatorio de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

ALVARO URIBE VELEZ  
Senador

JOSE RITTER LOPEZ  
Senador

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ  
Senador

CARLOS FERNANDO MOTA SANCHEZ  
Senador

GABRIEL JAIME VELASCO  
Senador

JOSE AULO POLO  
Senador

NADYA BLELISCAFF  
Senadora

EDUARDO ENRIQUE PULGAR  
Senador



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Proyecto de ley tiene por objeto incorporar algunos cambios en el modelo de inspección, vigilancia y control vigente del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a efectos de proteger el derecho fundamental a la salud de los colombianos y, por ende, **desestimular** el reiterado y habitual incumplimiento de las obligaciones de los actores del sistema, principalmente, mediante los siguientes 3 ejes:

1. **Endurecimiento de las medidas de control**, tanto para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular de sus vigilados, como para la imposición de las sanciones aplicables por las actuaciones que se aparten del ordenamiento; en particular, a través del ajuste en los montos y naturaleza de las sanciones, sumado al establecimiento de un término de caducidad amplio, de cinco (5) años, de manera que se garantice la imposición de multas ejemplarizantes a todos aquellos actores que persistan en vulnerar las disposiciones del sistema y los derechos de los usuarios; paralelamente, se amplía el término para decidir los recursos contra los actos definitivos a dos (2) años, considerando su complejidad y volumen.
2. **Especialización y concentración** de las funciones de la Superintendencia, retirando aquellas competencias que le han sido agregadas en los últimos años y que no corresponden propiamente, con el objeto y las atribuciones de inspección, vigilancia y control, verbigracia los conflictos derivados del reconocimiento y pago de las prestaciones económicas que actualmente conoce en desarrollo de la función jurisdiccional, y los procesos de reintegro de recursos provenientes de la ADRES.
3. **Adopción de nuevas facultades** de inspección, vigilancia y control que permitan a la superintendencia, responder a los retos que se plantean en el sector, incluyendo para el efecto, instrumentos y mecanismos de intervención. En concreto: a) la fijación

de nuevos tipos de conductas reprochables que propenderán porque la entidad tenga herramientas para hacer seguimiento; b) la adopción de un modelo ampliado de instrucciones y correctivos por la Superintendencia con el fin de poner en práctica el modelo de supervisión basado en riesgos y; c) la limitación del modelo reglamentario de planes de reorganización institucionales de los vigilados con el fin de hacerlo compatible con el eje de medidas especiales.

### 1. Endurecimiento de las medidas de control

El objetivo central de esta reforma es desestimular el reiterado y habitual incumplimiento en las obligaciones de los actores del sistema que afectan el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, para lo cual, se considera necesario endurecer las multas que actualmente se imponen como sanción, de manera que operen como medio disuasivo del incumplimiento, creando en los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud una cultura de observancia a la ley, so pena de hacerse acreedores a sanciones pecuniarias lo suficientemente gravosas como para castigar el incumplimiento y evitar que este se vea reiterado.

La presente reforma recae sobre el marco ya establecido por la Ley 1438 de 2011, la cual introdujo un conjunto de normas aplicables para el ejercicio de la facultad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud mediante un procedimiento administrativo especial, garantizando el derecho al debido proceso de los vigilados y estableciendo como monto **máximo** para la imposición de multas, la suma equivalente a 2.500 smlmv para las personas jurídicas y 200 smlmv para las personas naturales, además de sanciones como la revocatoria de la licencia de funcionamiento.

Si bien después de 7 años de la expedición de la Ley 1438 de 2011 y con la restructuración de la Superintendencia (Decreto 2462 de 2013) se especializó dicha facultad sancionatoria a través de la creación de una delegada encargada de conocer estos procesos, lo cual representa un avance significativo para el desarrollo de las funciones de control a cargo de la entidad; a la fecha la tarea investigativa se ha incrementado de forma significativa y se hace necesario introducir nuevos mecanismos sancionatorios, que de una parte, generen efecto realmente disuasivo en el vigilado que evite nuevos incumplimientos y, de la otra, castigar fuertemente las constantes arbitrariedades a las que se ven a diario sometidos los usuarios del sistema.

Estas conclusiones se evidencian en las estadísticas de sanciones impuestas en los años anteriores, donde el número de investigaciones con sanción y el monto total de las multas es el siguiente:

Sanciones impuestas		
Vigencia	No. Investigaciones con sanción	Monto
2014	306	\$15.542.795.171
2015	1.165	\$71.269.539.650
2016	1.432	\$75.863.783.174
2017	814	\$26.465.439.516
Ene.-Ago. 2018	171	\$17.471.872.218

Fuente: Delegada de Procesos Administrativos de la Supersalud.

Así las cosas, el presente proyecto plantea endurecer las sanciones para castigar rigurosamente los incumplimientos que afecten o pongan en riesgo el aseguramiento y la prestación eficiente del servicio de salud a todos los colombianos, de manera que se logre alcanzar los propósitos trazados por la Ley 1751 de 2015<sup>1</sup>.

Lo anterior a través de la adopción de medidas así:

- a) El incremento sustancial en el monto de las **MULTAS por cada infracción** en la que incurran las personas (jurídicas: hasta 8.000 smlmv o las personas naturales: hasta 1.000 smlmv).
- b) Sanciones alternativas como las **MULTAS SUCESIVAS** (personas jurídicas: hasta 3.000 smlmv y personas naturales: hasta 300 smlmv) para aquellos eventos en que el sujeto sancionado permanezca en renuencia o cuando habiéndose dado una orden o instrucción a otros sujetos distintos del infractor no atiendan el llamado del ente de control para superar la situación crítica e irregular tendiente a evitar que se repita el hecho que originó el proceso sancionatorio.

También se precisan nuevas posibilidades para la **REVOCATORIA TOTAL O PARCIAL** de la autorización de funcionamiento; la **SUSPENSIÓN** del certificado de autorización; el **CIERRE** temporal o definitivo de uno o varios servicios de los sujetos de sanciones administrativas; la adopción como medida concreta y efectiva contra los representantes legales y revisores fiscales, la **REMOCIÓN** del cargo y su **INHABILIDAD** por 15 años para ocupar cargos en entidades o instituciones públicas y privadas del Sistema General de Seguridad Social en Salud; además de la inclusión de la **AMONESTACIÓN** como parte de las posibilidades con las que cuenta el operador jurídico al evaluar la gravedad de la infracción.

De acuerdo con ello y enfatizando en que la salud y la vida son **bienes jurídicos protegidos** por la Superintendencia Nacional de Salud, se hace necesario efectuar una comparación con otros regímenes sancionatorios actualmente existentes en el ordenamiento, y cuyas multas resultan ser

en extremo más drásticas que las señaladas para los incumplimientos detectados en materia de la prestación del servicio público de salud.

RÉGIMEN SAN-CIONATORIO	NORMA	MULTAS
Ambiental	Ley 1333 de 2009. Art. 40	Diarias hasta por 5.000 smlmv
Estatuto del consumidor /	Ley 1480 de 2011, art. 61	Hasta por dos mil (2.000) smlmv. Sucesivas hasta de mil (1.000)
Control de precios de medicamentos y dispositivos médicos.	Ley 1438/2011, art. 32	Hasta 5.000 smlmv
Protección de la competencia	Ley 1340/2009, art. 25	<b>Personas Jurídicas:</b> Hasta 100.000 smlmv, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor. <b>Persona natural:</b> Hasta dos mil (2.000) smlmv.
Información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ley 1341/2009, art. 65 (mod. artículo 44 de la Ley 1753/2015)	<b>Personas jurídicas:</b> Hasta 15.000 smlmv. <b>Persona natural:</b> Hasta 2.000 smlmv.

Fuente: Elaboración propia.

Nótese que la comisión de un daño al medio ambiente actualmente es sancionada con multas superiores a las que operan para el sector salud. Así, sin restar importancia al bien jurídico tutelado en tanto garantiza el derecho a gozar de un ambiente sano y materializa el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, tratándose de la salud, se deben considerar dos facetas distintas: por una parte, es un **servicio público** a cargo del Estado con la participación de los particulares y, por la otra, es un **derecho fundamental** de carácter de irrenunciable.

Así las cosas, es de vital trascendencia para nuestra sociedad otorgar mayor relevancia al derecho que se protege por la Superintendencia con el incremento de las multas revistiéndolas de mayor severidad, máxime si consideramos que el derecho protegido tiene un impacto superior respecto de aquel que es garantizado por otros regímenes sancionatorios como los advertidos en precedencia.

Bajo este marco y con el propósito de garantizar el debido proceso y los principios de legalidad y tipicidad de las sanciones, el proyecto se ocupa de: i) describir las conductas o infracciones que dan lugar a la aplicación de la sanción y los sujetos de esta; ii) determinar los criterios agravantes y atenuantes de la responsabilidad, iii) definir las sanciones incluyendo el término en que pueden

<sup>1</sup> “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.

imponerse y la cuantía; iv) indicar la autoridad competente para aplicarlas y, v) establecer el procedimiento especial que debe seguirse para su imposición.

De otro lado, se permite una aplicación atenuada o agravada que condiciona el tipo de sanción o la determinación del monto de la multa, a efectos de que pueda ser estimada por el operador administrativo. En otras palabras, los postulados normativos sugeridos incluyen la posibilidad de graduar la sanción, atendiendo a circunstancias que motivan y justifican su imposición, que permitan establecer un criterio para la adopción de futuras sanciones que compartan un patrón fáctico similar a las ya impuestas.

Otra de las modificaciones propuestas pretende ampliar a cinco (5) años, el tiempo límite con que cuenta la Administración para la imposición de las sanciones en el ámbito del sector salud, pues actualmente, y ante la falta de regulación propia, se aplica el término previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 que es de tres (3) años.

Dicho margen de tiempo es muy corto en consideración a la trascendencia de los hechos que evalúa la Superintendencia Nacional de Salud, siendo difícil para la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos adelantar todas las investigaciones posibles por los múltiples incumplimientos que se reportan en ese escaso término de tres (3) años, dada la gran cantidad de sujetos vigilados y usuarios del sistema, lo que evidentemente ha congestionado la dependencia, permitiendo en ciertos casos, que se deba declarar la caducidad de la potestad sancionatoria por no haberse expedido y notificado la resolución sancionatoria en ese periodo.

Esta circunstancia se evidencia en el reporte del Sistema de Investigaciones Administrativas (Supersiad) de la Superintendencia, según el cual, al 30 de agosto de 2018 se registró en total 3.888 sanciones impuestas, frente a 1.464 declaratorias de caducidad.

Acto sancionatorio vs. declaratoria de caducidad		
Vigencia	No. Total sanciones	No. Caducidades
2014	306	118
2015	1.165	501
2016	1.432	624
2017	814	125
Ene-Ago 2018	171	96
<b>Total</b>	<b>3.888</b>	<b>1.464</b>

Fuente: Delegada de Procesos Administrativos de la Supersalud.

En este contexto, la ampliación de los términos para sancionar se entiende, además, como una consecuencia de la relevancia de los bienes jurídicos que son tutelados a través del proceso de imposición de sanciones por infracción a normas que afectan el derecho fundamental a la salud.

A propósito de este punto, la Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 2010<sup>2</sup> juzgó como legítima la consagración de un término de **20 años** para sancionar las infracciones ambientales (artículo 10 de la Ley 1333 de 2009), aspecto que permite afirmar que **el legislador** de manera razonable dentro de su potestad de configuración **puede fijar plazos más o menos amplios** para el ejercicio de la acción sancionatoria por parte del Estado, atendiendo a las particulares condiciones que presenten tanto los bienes jurídicos protegidos como las conductas que puedan resultar lesivas de los mismos:

*“(…) En otra dimensión del asunto, también es preciso tener en cuenta la naturaleza de las sanciones imponibles, las cuales, como se puede apreciar a partir de una lectura del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, tienen, en buena medida, un propósito de prevención, de apremio y correctivo, y parecerían concebidas para ser aplicadas de manera próxima a los hechos lesivos del ambiente. Incluso la multa, en la que es más clara una finalidad compensatoria, está concebida como un mecanismo de apremio, en la medida en que se contempla la imposición de multas diarias que, se presume, tienen sentido mientras se mantenga la infracción y como mecanismo orientado a evitar que siga produciéndose.*

*Desde esta perspectiva, se insiste, el mayor efecto disuasivo que obra como protector del ambiente, no necesariamente es la sanción administrativa, sino la obligación de reparar el daño e indemnizar los perjuicios, de manera que el establecimiento de un término razonable de prescripción para la acción sancionadora del Estado no implica dejar sin protección al ambiente.*

*De este modo, encuentra la Corte que, al fijar un plazo de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, el legislador ejerció de manera razonable su potestad de configuración, a la luz de las particulares condiciones que presentan las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente; que de ello no se sigue una consecuencia contraria al deber del Estado de proteger el ambiente, no solo por la razón anotada, sino porque, además, la sanción no es el único mecanismo de protección de ese bien jurídico y porque, finalmente, ese término resulta congruente con la naturaleza de las sanciones que en materia ambiental ha previsto el ordenamiento jurídico y con la necesidad de que el Estado obre con la mayor diligencia en la investigación y la sanción de las conductas que ocasionen daño ambiental (...).” (FJ. 5).*

Ahora bien, la modificación del término para adelantar los procesos sancionatorios a cinco (5) años necesariamente conlleva la apremiante necesidad de ampliar los términos para la decisión de los **recursos en sede administrativa**, que

<sup>2</sup> M. P. Eduardo Mendoza Martelo.



actualmente está establecido en un (1) año y cuyo incumplimiento da lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo, según lo dispuesto en el procedimiento administrativo general y común previsto en la Ley 1437 de 201, ante la carencia de un plazo propio en materia del sector salud.

En efecto, para el caso de las sanciones impuestas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en razón a los bienes jurídicos tutelados, el volumen de actores y usuarios que lo conforman, se propone introducir un marco temporal más amplio para resolver los recursos de dos (2) años. Además, se determina una nueva consecuencia en caso de no ser emitida la decisión en el término, dando lugar a la configuración del silencio administrativo negativo.

Aunado a lo anterior, otra de las finalidades del proyecto de ley consiste en la integración al Sistema General de Seguridad Social en Salud de regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993, verbigracia, la Ley 9ª de 1979 incluyó ciertas competencias en materia sancionatoria que se desarrollaron en los niveles territoriales, debido a que, en su momento, no existía en la estructura de la Administración, la Superintendencia Nacional de Salud<sup>3</sup>. Así, a partir de la Ley 100 de 1993, en el sector salud, se ha dado una constante evolución normativa, incluyendo esta entidad dentro de la estructura del nivel nacional, con las características de organismo cabeza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, posibilitado para ejercer la competencia preferente en el desarrollo de sus funciones de acuerdo con la Ley 1122 de 2007.

Respecto de la **competencia preferente** de la Superintendencia en materia sancionatoria, el texto normativo propuesto precisa su alcance, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras autoridades, incorporando una referencia normativa adicional a la ya prevista de modo general en cabeza de la Superintendencia –en el artículo 40 literal e) de la Ley 1122 de 2007 y en el numeral 37 del artículo 6º del Decreto 2462 de 2013– y también, como función del Superintendente Nacional de Salud –en el numeral 10 del artículo 7º del Decreto 2462 de 2013–, para de esta forma, fortalecer las labores de la entidad

encaminadas a proteger y garantizar la eficacia del derecho a la salud en todos los ámbitos.

Desde esta perspectiva, con la presente modificación se pretende profundizar el alcance de la competencia preferente radicada en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, no solo en las etapas de investigación y juzgamiento adelantadas por la Delegada de Procesos Administrativos, sino en todas las actuaciones que en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control cumplan otros organismos y autoridades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En consonancia con lo anterior, se indica también que, acogida la competencia preferente frente a instituciones prestadoras de servicios de salud, respecto de las condiciones o requisitos previstos para el otorgamiento de la habilitación y permanencia dentro del sistema, la Superintendencia aplicará bajo sus propios procedimientos, las medidas sanitarias y preventivas de seguridad establecidas en la Ley 9ª de 1979, así como las sanciones administrativas previstas en la ley.

En resumen, bajo el marco expuesto y con el propósito de garantizar el debido proceso, los principios de legalidad y tipicidad de las sanciones y en aras de proteger y garantizar el ejercicio del derecho a la salud podemos indicar que ese primer componente del proyecto se ocupa en general de los siguientes aspectos:

- iii) Describir la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y los sujetos de esta;
- iv) Determinar la sanción, incluyendo el término y la cuantía de la misma;
- v) Definir la autoridad competente para aplicarla; y
- vi) Establecer el procedimiento especial que debe seguirse para su imposición.

Con el proyecto se pretende además fijar un marco que permita otorgar a la Superintendencia, un margen de apreciación de la conducta de los actores del sistema, términos adecuados a las necesidades y las demandas de este.

Igualmente, se trazan como punto de referencia para el operador jurídico, aspectos que ameritan calificar como **grave** a una infracción, permitiéndole dirigir el tipo de sanción que debe aplicar sin que pueda pasar por alto aspectos tales como:

- i) Los impactos irreversibles o consecuencias graves en la salud de los usuarios;
- ii) La contravención de las normas que propenden por la remoción de barreras de acceso;
- iii) La atención de urgencias;
- iv) El flujo y administración de recursos;
- v) Cuando se atente contra el cabal cumplimiento de las funciones de inspección, vigi-

<sup>3</sup> “Artículo 577. Teniendo en cuenta la gravedad del hecho y mediante resolución motivada, la violación de las disposiciones de esta Ley, será sancionada por la entidad encargada de hacerlas cumplir con alguna o algunas de las siguientes sanciones:

- a) Amonestación;
- b) Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales al máximo valor vigente en el momento de dictarse la respectiva resolución;
- c) Decomiso de productos;
- d) Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y
- e) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo”.

lancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.

## 2. Especialización y concentración de las funciones de la Superintendencia

Las modificaciones a la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud buscan, ante todo, consolidar su papel como un juez técnico de la salud y parten de una evaluación de su desempeño desde la entrada en vigencia de la Ley 1122 de 2007, con las siguientes precisiones en cuanto a su labor:

- El juez de la Superintendencia Nacional de Salud no tiene la naturaleza de juez constitucional. De hecho, no es competente para ejercer como juez de tutela. Por tal motivo, no es adecuado someterlo a idénticos términos que a los de aquel. En términos prácticos, eso se debe a la diferente naturaleza de la controversia y al hecho de que los conflictos ventilados ante la Superintendencia y su contenido está, más bien, vinculado con un carácter intrasistémico o de las normas legales y reglamentarias que conforman al Sistema General de Seguridad Social en Salud con un especial énfasis en las normas que regulan el flujo de recursos del sistema.
- Lo dicho hasta aquí no niega la vinculación que puede existir entre la decisión y el derecho a la salud. Esta circunstancia aparece contemplada, de modo expreso, en dos de las siete causales de competencia. Por lo tanto, no es coherente técnicamente, un término de diez días para asuntos de contenido estrictamente económico.
- Un cambio como el que se ha sugerido debe partir de la evaluación interna, valorando entre otros factores, las líneas de tiempo experimentales del área. Así, considerando que las modificaciones de tipo procesal no tendrían como efecto disminuciones significativas en el tiempo necesario para emitir fallo por un juez de las características de la Superintendencia Nacional de Salud en razón a que el procedimiento establecido tiene como finalidad garantizar la protección mínima del derecho de defensa y contradicción y el debido proceso.
- La resolución de este tipo de procesos implica un análisis técnico a través de un informe emitido por profesionales de la salud, situación coherente con la responsabilidad financiera frente al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- El procedimiento establecido en el artículo 126 de la Ley 1438 exige acatar rigurosamente los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad

y eficacia, garantizando debidamente los derechos al debido proceso, defensa y contradicción. Lo anterior representa que dentro del trámite deben preverse asignaciones, notificaciones, traslado de demandas, práctica de pruebas, entre otras situaciones que impiden emitir sentencia en 10 días.

- Los procesos de conocimiento de la Superintendencia Nacional de Salud hacen parte de las *garantías primarias* del derecho a la salud. Eso quiere decir que se trata de aquellos instrumentos ordinarios (procedimientos y recursos) que el ordenamiento jurídico crea. Entretanto que la acción de tutela constituye una *garantía secundaria* que operará por defecto de las ordinarias<sup>4</sup>.

Adicionalmente, la reforma comprende ajuste en los términos para emitir sentencia de acuerdo con el asunto de que se trate, cuyo ejercicio se ha visto obstaculizado por el incremento de las demandas, respecto de conflictos de carácter económico y por aspectos netamente formales, como los términos de decisión y resolución de recursos con los que actualmente cuenta la Superintendencia, máxime cuando en gran parte de los casos se requiere un análisis técnico a través de un informe emitido por profesionales de la salud.

Lo anterior se evidencia a continuación:

Sentencias emitidas					
Objeto	2014	2015	2016	2017	Ene-Jun 2018
Sentencias con contenido económico	413	1.013	1.381	1.362	702
Sentencias sin contenido económico	76	200	240	278	127
<b>Total</b>	<b>489</b>	<b>1213</b>	<b>1.621</b>	<b>1.640</b>	<b>829</b>
<b>Variación anual</b>		<b>148%</b>	<b>33%</b>	<b>1,2%</b>	<b>6,3%</b>
<b>Total</b>	<b>5.792</b>				

Fuente: Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Supersalud.

Sentencias emitidas y valores reconocidos					
Objeto	2014	2015	2016	2017	Ene-Jun 2018
Sentencias con contenido económico	413	1.013	1381	1.362	702
Valores reconocidos en las sentencias	462.913.116	2.247.951.191	2.715.302.832	3.258.341.059	1.163.455.582
<b>Variación Anual</b>		<b>106%</b>	<b>64%</b>	<b>20%</b>	<b>-10%</b>

Fuente: Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Supersalud.

<sup>4</sup> Víctor Abramovich, Cristian Courtis, *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, Segunda Edición, Madrid, Trotta, 2002, pp. 19 y ss.

En este sentido, la reforma propone modificar el término actual de diez días, para ampliarlo según la naturaleza de cada asunto de competencia, concediendo un plazo razonable de 20 días para aquellos que tienen que ver con el derecho fundamental a la salud y estableciendo términos más extensos para los que tienen que ver con otro tipo de controversias generadas en el sistema de contenido económico.

En cuando a la especialización y concentración de las funciones de la Superintendencia, se propone ajustar ciertas competencias que no corresponden propiamente con el objeto y las atribuciones que desempeña este organismo, verbigracia, los conflictos derivados del reconocimiento y pago de las prestaciones económicas que actualmente conoce en desarrollo de la función jurisdiccional, así como los procesos de reintegro de recursos provenientes de la ADRES.

En desarrollo de dicho proceso y dando cumplimiento a las actividades a cargo de esta Superintendencia, han sido expedidas en las vigencias 2016, 2017 y lo corrido de la vigencia 2018, un total de 485 resoluciones, teniéndose que, en su gran mayoría, tales actos administrativos han sido objeto de recurso de reposición por parte de las entidades destinatarias de las mismas, quienes por regla general han argumentado no estar obligadas a restituir los recursos junto con los intereses moratorios, a la tasa establecida para los impuestos administrados por la DIAN, por cuanto el giro sin justa causa no se produjo como consecuencia de su falta de diligencia, en los términos del artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, sino por la falta de información disponible.

Adicionalmente, el reintegro de recursos del sistema girados a los diferentes actores comporta para aquel, la necesidad de recibirlos sin detrimento de su poder adquisitivo, lo cual se garantiza con la actualización de los valores a la fecha en que se produzca el reintegro.

En este orden, el reintegro con intereses moratorios implica una valoración por parte de la ADRES o de la entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, respecto de si el actor requerido contaba o no con las herramientas, información o instrumentos necesarios para evitar que la apropiación o el giro de recursos sin justa causa se presentase.

Igualmente, deberían analizarse los argumentos que se refieren a las discusiones de carácter técnico sobre la procedencia o no del reintegro de acuerdo con cada una de las causales invocadas. Lo anterior debido que la Superintendencia está concebida para realizar inspección, vigilancia y control y en este sentido:

- i) No administra las bases de datos que deben mantener actualizadas las entidades promotoras de salud;

- ii) No realiza las operaciones financieras para garantizar la liquidez y el pago oportuno a las entidades promotoras de salud o CCF;
- iii) No efectúa la liquidación mensual de afiliados, ni los procesos de compensación o solidaridad dentro del Sistema General de Seguridad Social;
- iv) No determina si un medicamento o tecnología está incluido o no en el plan de beneficios en salud con cargo a la UPC (POS);
- v) No ordena prestaciones no incluidas en el plan de beneficios;
- vi) No define si un recobro es procedente o no, o en qué porcentaje se debe recobrar.

En consecuencia, el mismo legislador asignó cada una de las determinaciones mencionadas a otras autoridades **especializadas en dichas materias**, conforme al reparto de competencias y funciones contenido en la ley y el reglamento al cual nos remitimos, siendo necesario en este escenario ajustar la participación que actualmente tiene la Superintendencia en materia de reintegro de recursos, de forma que se radique en la ADRES lo relativo a la expedición de la orden de reintegro y demás actuaciones correspondientes, por tratarse de asuntos de su competencia.

En este orden de ideas, se faculta al Gobierno nacional que en el término de tres (3) meses reglamente los eventos en los que, el reintegro deba realizarse con intereses moratorios o actualizado con base en el IPC, así como los plazos en que puedan realizarse los reintegros ordenados por la ADRES.

### **3. Adoptar nuevas facultades de inspección, vigilancia y control**

Como se ha expuesto en esta iniciativa, la Superintendencia desde su ámbito de desempeño debe responder a los nuevos retos y desafíos que se plantean en el sector, para lo cual se incluyen instrumentos y mecanismos legales, a la par de nuevos tipos de conductas reprochables que propenderán porque la entidad tenga herramientas para hacer seguimiento, dar instrucciones, ordenar correctivos e incluso castigar severamente aquellas infracciones reiteradas en que incurran los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

También se espera que la Superintendencia utilice las medidas de control aquí dispuestas para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular de sus vigilados, en el marco de las prioridades sectoriales y del modelo de supervisión basada en riesgos. En este sentido, se establecen nuevos límites a los procesos de reorganización para garantizar un correcto flujo de recursos y el pago de acreencias con los otros actores del sistema, de manera que no se diluyan las responsabilidades adquiridas por la entidad solicitante particularmente cuando se encuentran sometidas a una medida especial.

De otro lado, se faculta a la Superintendencia para emitir instrucciones contables a sus sujetos vigilados, respecto del reconocimiento, presentación y revelación de los estados financieros, en cumplimiento de los marcos técnicos normativos de contabilidad e información financiera.

Se espera entonces, que con las distintas medidas adoptadas en esta iniciativa se contribuya a solucionar aquellos problemas recurrentes en la prestación de servicios de salud que motivan el incumplimiento reiterado de los actores y el uso permanente de la acción de tutela por parte de los usuarios, en atención a la falta de acceso real a servicios de calidad en muchas regiones del país.

Los anteriores aspectos permitirán a la Superintendencia Nacional de Salud enfocarse en la finalidad para la cual fue creada respecto de la inspección, vigilancia y control en los términos establecidos en la Ley 1122 de 2007, norma que define la finalidad y el objetivo de la institución, dotando a esta última de herramientas que le permitan llevar a cabo una gestión más eficiente, como las referidas al control objetivo de constitucionalidad y legalidad, que se expresan en la presente modificación.



**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

El día 6 del mes de noviembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 198, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador ...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 198 de 2018 Senado, *por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, 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 honorable Senadores Álvaro Uribe Vélez, José Ritter López Peña, Honorio Miguel Enriquez Pinedo, Carlos Fernando Mota Solarte, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, José Aulo Polo Narváez, Nadia Georgette Blel Scaff, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Jesús Alberto Castilla Salazar, Victoria Sandino Simanca, Laura Esther Fortich Sánchez, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Aydeé Lizarazo Cubillos, Manuel Viterbo Palchucan Chingal . La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima 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., 6 de noviembre 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 199  
DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se establecen lineamientos para fomentar el sano aprovechamiento del tiempo libre como estrategia integral para combatir problemas sociales como la drogadicción, el tabaquismo y el alcoholismo, entre otros, a nivel local y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto el fomento actividades que permitan

el sano aprovechamiento del tiempo libre por parte de la comunidad, así como la generación de lineamientos que permitan la sostenibilidad de programas que desarrollen tales actividades.

**Artículo 2°. Finalidad.** La finalidad que persigue la presente Ley es plantear una serie de estrategias en contra de los flagelos que atentan contra la sociedad, en especial en contra de los menores, derivados del ocio improductivo o la falta de sano aprovechamiento del tiempo libre.

**Artículo 3°. Principios.** Constituyen principios rectores de la presente Ley:

1. **PRESENCIA DEL ESTADO:** En la ejecución de los programas y proyectos de inversión tendrá como principio la generación de Presencia del Estado, con el fin de generar confianza ciudadana y fortalecimiento de la Institucionalidad como garante de los derechos que permiten el cumplimiento de los fines del Estado.
2. **DESTINACIÓN ESPECÍFICA:** Los recursos económicos cuya distribución se realiza mediante la presente Ley tienen destinación específica, para ejecutar programas y proyectos de inversión que tengan relación directa con la finalidad establecida.
3. **GASTO DE INVERSIÓN:** Los recursos económicos cuya destinación específica se derive de la presente Ley, no podrán ser empleados para atender gastos de funcionamiento.
4. **PRIORIZACIÓN DEL GASTO:** La inversión de los recursos económicos cuya destinación específica se derive de la presente Ley, de carácter prevalente se ejecutará con relación a proyectos de inversión que tengan impacto en los menores de edad.
5. **UNIVERSALIDAD:** En todo caso, la infraestructura cuya construcción, mantenimiento, reparación o adecuación, haya sido financiada total o parcialmente con los recursos económicos cuya destinación específica se derive de la presente Ley para tal fin, serán de uso público y consecuencia de ello no se podrá limitar el acceso y uso por parte de la ciudadanía en general, salvo que se trate de infraestructura destinada al uso exclusivo de menores de edad.
6. **PLANEACIÓN:** La inversión de los recursos económicos cuya destinación específica se derive de la presente Ley, se ejecutará con sujeción a los programas debidamente aprobados en el respectivo plan de desarrollo y en todo caso estarán sujetos a que el correspondiente proyecto de inversión se encuentre debidamente viabilizado y registrado en

el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de la Entidad ejecutora.

**Artículo 4°. Aprovechamiento del tiempo libre.** Es el uso constructivo que el ser humano hace de él, en beneficio de su enriquecimiento personal y del disfrute de la vida en forma individual o colectiva. Tiene como funciones básicas el descanso, la diversión, el complemento de la formación, la socialización, la creatividad, el desarrollo personal, la liberación en el trabajo y la recuperación sicobiológica.

Para efectos de la presente Ley, constituyen sanas prácticas para el aprovechamiento del tiempo libre:

1. La práctica de deportes convencionales en cualquiera de las formas de desarrollo, conforme lo establece el artículo 16 de la Ley 181 de 1995.
2. La práctica de deportes no convencionales.
3. La creación, ejecución, experimentación, formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las siguientes expresiones culturales:
  - a) Artes plásticas;
  - b) Artes musicales;
  - c) Artes escénicas;
  - d) Expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país;
  - e) Artes audiovisuales;
  - f) Artes literarias;
  - g) Museos (Museología y Museografía);
  - h) Historia;
  - i) Antropología;
  - j) Filosofía;
  - k) Arqueología;
  - l) Patrimonio;
  - m) Dramaturgia;
  - n) Crítica;
  - o) Y otras que surjan de la evolución sociocultural, previo concepto del Ministerio de Cultura.
4. El desarrollo y ejecución de proyectos de emprendimiento de industrias creativas.

**Artículo 5°. Fondo Local del Sano Aprovechamiento del Tiempo Libre.** Créase en todos los municipios y distritos del País el Fondo Local del Sano Aprovechamiento del Tiempo Libre.

**Artículo 6°.** Los municipios y distritos dedicarán un porcentaje no inferior al tres por ciento (3%) de sus ingresos corrientes para el funcionamiento del fondo de que trata el artículo anterior.

**Artículo 7°.** Los recursos del fondo de que trata el artículo sexto de la presente Ley, se destinarán así:

- a) La tercera parte de los recursos de funcionamiento del fondo, es decir, no menos del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de los Municipios y distritos se dedicaran específicamente a la construcción, mantenimiento, reparación, adecuación y dotación de infraestructura destinada a la práctica de deportes convencionales y no convencionales;
- b) La tercera parte de los recursos de funcionamiento del fondo, es decir, no menos del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de los municipios y distritos se dedicarán específicamente a la construcción, mantenimiento, reparación, adecuación y dotación de infraestructura destinada a la creación, ejecución, experimentación, formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las expresiones culturales señaladas en el numeral 3 del artículo 4° de la presente ley;
- c) La tercera parte de los recursos de funcionamiento del fondo, es decir, no menos del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de los Municipios y distritos se dedicaran específicamente a la ejecución de:
  1. Programas y proyectos de alto impacto que tengan como objeto el desarrollo, fomento, incentivo y emprendimiento de las industrias creativas, en el marco de la denominada *Economía Naranja*, bajo las previsiones contenidas en la Ley 1834 de 2017, para lo que se destinaran dos quintas partes del presupuesto de que trata el presente literal.
  2. Programas y proyectos de alto impacto para la prevención la drogadicción, alcoholismo y tabaquismo en los niños y jóvenes, para lo que se destinará una quinta parte del presupuesto de que trata el presente literal.
  3. Programas y proyectos de alto impacto para la detección de talentos deportivos en niños y jóvenes, para lo que se destinará una quinta parte del presupuesto de que trata el presente literal.
  4. Programas y proyectos de alto impacto para la detección de talentos culturales en los niños y jóvenes, para lo que se destinara una quinta parte del presupuesto de que trata el presente literal.

**Artículo 7°.** La ejecución de los recursos contenidos en el numeral 2 del literal “c” del artículo sexto de la presente Ley, estará en cabeza de los Entes Municipales y Distritales del Deporte, quienes en todo caso, estarán sometidos a lo previsto en la presente Ley.

**Artículo 8°.** *Ejecución de recursos.* En todo caso, la ejecución de los recursos de que tratan los artículos sexto y séptimo de la presente Ley,

estarán sometidos a las reglas previstas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, no obstante, la no ejecución de los recursos en la correspondiente vigencia fiscal, conllevará a la apropiación de los recursos dejados de ejecutar para la siguiente vigencia fiscal adicionándolos como recursos del balance al correspondiente rubro, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

**Artículo 9°.** *Vigencias futuras.* Para la ejecución de programas y proyectos de inversión con los recursos del Fondo Local del Sano Aprovechamiento del Tiempo Libre, que revistan gran envergadura y, por consiguiente, requieran una mayor apropiación de recursos, se podrán constituir vigencias futuras ordinarias, conforme lo prevé el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, afectando las partidas presupuestales de vigencias siguientes del mismo fondo.

**Artículo 10.** *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la vigencia fiscal inmediatamente siguiente a la fecha de su promulgación.

Atentamente,

  
JOHN HAROLD SUAREZ VARGAS  
Senador de la Republica

  
Milton Ayo Argueta

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018

*por medio del cual se establecen lineamientos para fomentar el sano aprovechamiento del tiempo libre como estrategia integral para combatir problemas sociales como la drogadicción, el tabaquismo y el alcoholismo, entre otros, a nivel local y se dictan otras disposiciones.*

#### I. ASPECTOS DE CONVENIENCIA

El ocio improductivo y la globalización derivada del uso de nuevas tecnologías han contribuido a la adopción de prácticas que deterioran el desarrollo del ser y que pueden tener como consecuencia un irreparable daño a toda una generación, tomando en consideración que en las calles se encuentran innumerables amenazas que atentan de manera directa en contra de la salud pública, la salud mental, la salud sexual y reproductiva, la seguridad ciudadana y la sana convivencia, entre otros bienes jurídicos que el Estado ha de salvaguardar.

En ese orden de ideas, como consecuencia del equivocado aprovechamiento del tiempo libre se concreta, especialmente en los niños y jóvenes, la adquisición de hábitos comportamentales que culminan indefectiblemente en: la comisión de delitos de impacto, el contagio de enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados, la generación de adicciones al alcohol, a las drogas, al tabaco, al sexo y a los juegos de azar,

entre otras, que conllevan serios problemas de salud mental, sexual y reproductiva, así como el desarrollo de distintos tipos de cáncer, cirrosis y daños neurológicos irreversibles, amén de los problemas de convivencia en la vida familiar y social, pérdida de objetivos en los planes de vida, pérdida de disciplina en compromisos académicos y laborales.

Con lo que se puede evidenciar que hoy la juventud está expuesta a innumerables riesgos que derivan directamente del mal aprovechamiento del tiempo libre, razón por la cual el Estado ha de intervenir de manera que pueda contrarrestar las diferentes amenazas que atentan contra la sociedad, en especial, en contra de la niñez y la juventud.

El Gobierno nacional en cabeza del señor Presidente de la República, por un lado, ha emprendido una maratónica labor en materia de seguridad ciudadana persiguiendo, en el marco del plan de seguridad “el que la hace la paga”, todas las manifestaciones delictivas que aquejan a la sociedad, y por otro lado ha adoptado estrategias contundentes en la lucha en contra del narcotráfico como la prohibición del porte de la dosis mínima de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y se han planteado estrategias concretas tendientes a la erradicación de cultivos de uso ilícito.

No obstante lo anterior ha de plantearse medidas complementarias, que coadyuven la iniciativa que bien tiene el Gobierno nacional y que permitan desde el ámbito local, combatir los flagelos que azotan al pueblo, en especial a los niños y jóvenes que son el futuro del país y el relevo generacional de la sociedad en que hoy estamos.

En tal sentido, las medidas a implementarse a nivel local con el fin de contrarrestar las problemáticas anteriormente enunciadas, deben ser materializadas en intervenciones que demuestren materialmente la presencia del Estado en aquellos espacios que hoy son ocupados por el microtráfico, la prostitución, el sicarito, el alcoholismo y todo tipo de prácticas negativas que despliegan aquellos delincuentes que se aprovechan de la falta de oportunidades de nuestros jóvenes y de la falta de presencia del Estado en aquellos espacios en los que la sociedad tiene tiempo libre, el cual es empleado como herramienta para inducir a las futuras generaciones de nuestro País por los caminos del consumo de drogas, alcohol y tabaco, la prostitución y el delito, alejándolos de estilos de vida que permitan siquiera soñar con un futuro en condiciones dignas de educación, empleo y convivencia.

Se requiere entonces la presencia del Estado, no solo mediante el despliegue de la fuerza pública, no solo mediante el endurecimiento de penas para los delincuentes, no solo atacando el problema desde el flanco del productor y del comercializador de sustancias narcóticas prohibidas, sino desde el flanco del consumidor

que ha de rescatársele de ese infierno terrenal que está viviendo y del potencial consumidor, que requiere con inmediatez ser alejado de los focos generadores de este cáncer social, al igual que adicciones como las del alcohol, tabaco y sexo.

Necesitamos alternativas que si bien es cierto no excluyan el ejercicio del poder punitivo del Estado, puedan coexistir con el mismo, tal como la intervención social mediante la presencia del Estado en aquellos lugares donde se han querido tomar ilegítimamente el dominio pequeños nichos de delincuencia que como si ejercieran soberanía, llegan hasta el punto de trazar fronteras, en donde lo que se ve rodar por las calles no son las bicicletas de los inocentes niños y jóvenes que sueñan con un futuro mejor, sino que se ven rodar las motos de aquellos quienes dicen controlar el territorio, no para bien de la comunidad, sino para afectar a las generaciones futuras generando adicciones y terminando por convertir a nuestros jóvenes en los instrumentos para cometer delitos.

La alternativa es amplia, pues no solo es alternativa de intervención del Estado, sino que también consiste en brindar alternativas a la comunidad, distintas del consumo de sustancias nocivas, alcohol y tabaco, distintas de vicios como la adicción al sexo y a los juegos de azar, generar alternativas distintas a tomar el corto, fácil y penumbroso camino del delito, sino brindar oportunidad de practicar actividad física, brindar la oportunidad de practicar cualquier tipo de manifestación artística y cultural, que permita a nuestros jóvenes sobresalir positivamente en la sociedad y adoptar hábitos y estilos de vida saludables.

El Estado como Institución debe hacer presencia en todos los municipios y distritos que lo componen, mediante la implementación y ejecución sostenible de programas y proyectos que permitan un sano aprovechamiento del tiempo libre para la comunidad en general, pero con especial énfasis en la niñez y la juventud, mediante la práctica de deportes convencionales y no convencionales y la práctica de manifestaciones artísticas y culturales.

Amén de lo anterior, en el marco del sano aprovechamiento del tiempo libre, ha de generar el Estado articulación entre la práctica deportiva, la manifestación de expresiones culturales y el emprendimiento a través de la industria creativa, generando incentivos a través de proyectos de alto impacto que permitan motivar la generación de empresa a través de ideas innovadoras cuyo génesis sea la producción intelectual.

Por otra parte, el Estado debe ejecutar programas y proyectos de inversión que impacten la población de manera directa y efectiva con relación a la prevención de la drogadicción, alcoholismo y tabaquismo en los niños y jóvenes de cada rincón de Colombia.

Las anteriores medidas se proponen para hacer frente de manera efectiva y contundente a las amenazas inmediatas que tiene nuestra sociedad en las calles y que aprovechan el tiempo libre para permear la sociedad, empezando por el deterioro de la salud del ser humano hasta convertirlo en un criminal de alta peligrosidad para la comunidad.

La práctica del deporte, la ejecución de manifestaciones artísticas y culturales, y la producción intelectual con miras a emprender en industrias creativas, logran en el ser humano la ocupación sana y benéfica del tiempo libre, comoquiera que generan un mayor desarrollo del ser, explotando aptitudes y actitudes, generando disciplina, permiten soñar con un futuro mejor, y sobre todo, arrebatan de las garras de la delincuencia a aquellos seres humanos que en vez de empuñar un arma, empuñaran un instrumento musical, que en vez de malgastar su salud y su tiempo consumiendo sustancias nocivas, solo serán consumidores de energía en la práctica de un deporte o en el desarrollo de ideas innovadoras que le permitirán emprender en un futuro, con el apoyo del aparato Estatal.

La generación, apoyo y sostenibilidad de espacios y programas deportivos, culturales y de fomento al emprendimiento en industrias creativas por parte del Estado en aquellas zonas donde tiene o ha tenido influencia la prostitución, el consumo y comercialización de sustancias nocivas como los estupefacientes, psicotrópicos, alcohol y tabaco, materializan la presencia de la Institucionalidad que termina por erradicar todas las manifestaciones delictivas antes enunciadas, generando alternativas con las que nuestros niños y jóvenes sueñan.

Se debe erradicar de la mente de nuestros relevos generacionales los estereotipos de narcotraficantes, sicarios y demás tipo de delincuentes que, por apología proveniente de diferentes sectores, terminan convirtiéndose en héroes, en modelos a seguir, generando conciencia a partir de la relevancia de verdaderos héroes que ponen a Colombia en un sitial privilegiado en el continente y el mundo, como las glorias del deporte en las diferentes disciplinas, nuestros artistas que muestran la casta del nivel cultural del país, empresarios y personajes exitosos, que deben convertirse en los verdaderos íconos de nuestros jóvenes; que se genere respeto y admiración por cuántas medallas, cuántas copas o cuántos goles marco, por cuántas nominaciones y premios a nivel artístico se puedan obtener, por cuanto empleo y beneficio para el país tiene un empresario modelo, y no por cuántas personas mato, no por cuántos años en la cárcel purgo.

Dada la agudeza de la problemática expuesta y la necesidad de intervención inmediata por parte del Estado frente a la misma, no resulta conveniente dejar la implementación y ejecución de programas y proyectos de inversión para atender esta materia al garete de la voluntad del

alcalde de turno de cada municipio y distrito del país y menos, dejar a voluntad política de cada gobernante, la apropiación de recursos económicos necesarios para la correcta y sostenible ejecución de los mismos, razón por la cual se torna conveniente implementar a través de una Ley de la República unos lineamientos claros para todos los municipios y distritos del país en los que se establezca una destinación de los ingresos corrientes de libre destinación de tales Entes Territoriales con el fin de ejecutar programas y proyectos de inversión encaminados a satisfacer las necesidades propuestas.

## II. ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD

A la luz de los fines del Estado establecidos en el artículo 2° de la norma superior, se encuentra el de “(...) *garantizar la efectividad de los (...) derechos (...) consagrados en la Constitución (...)*”, en tal sentido, se entiende de forma coherente como fin del Estado, entre otros la garantía de la efectividad de los derechos del menor, consagrados en los artículos 44 y 45 *supra* derivándose de tales cánones la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado.

Derechos superiores antes mencionados que, analizados en concordancia con lo previsto en el inciso último del artículo 49 ídem que establece literalmente:

“(...)”

*Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y **desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos**”.* (Subraya y negrita fuera del texto original).

Dan cuenta de la obligación Constitucional que tiene el Estado en todos sus niveles de desarrollar de manera permanente campañas de prevención en torno a la drogadicción, que teniendo en la cuenta la prevalencia de los derechos del menor de cara a lo establecido en el inciso último del artículo 44 Constitucional, se deduce sin lugar a equivoco que el Estado ha de emprender, ejecutar y garantizar la sostenibilidad de programas y proyectos sociales que contribuyan efectivamente hacia la prevención de la drogadicción dirigida hacia la comunidad en general, especial y prevalentemente, en tratándose de menores de edad.

Ahora bien, de nada sirve una mera enunciación gramatical de repetir hasta la saciedad en torno a los efectos supremamente negativos que trae para la salud y la vida en sociedad el consumo de tal tipo de sustancias, pues el menor de edad dada la inmadurez psicológica que es inherente a la etapa del desarrollo humano en



que se encuentra, no cuenta con una capacidad de autodeterminación suficiente para resistirse a un ofrecimiento o a experimentar diversas cosas que concurren en el mundo que los rodean durante los momentos de ocio, pues tales espacios de inactividad son propicios para la adquisición de tales comportamientos humanos altamente lesivos, como ya se ha dicho, para la salud y la vida interpersonal y cuyas consecuencias en torno a la adquisición de otra serie de comportamientos puede ser endilgable como consecuencia del consumo de sustancias narcóticas prohibidas.

Es por ello que el Estado, en cumplimiento de cánones Constitucionales que arropan como derecho el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, tal como lo dispone textualmente el artículo 52 superior:

*“Artículo 52. <Artículo modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 2 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.*

*El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.*

*Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.*

*El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.*

Además, de constituirse en derechos con rango Constitucional, con la entrada en vigor del Acto Legislativo 02 de 2000, el reconocimiento de estos derechos no solo es un derecho propio de las personas, sino que también constituye **Gasto Público Social** de lo que se deduce que el Estado se encuentra en la obligación tanto de garantizar la efectividad de estos derechos, como en incluirlos dentro de sus herramientas de planeación como un gasto público legítimo.

Ahora bien, en torno al arte y la cultura, los artículos 70 y 71 Constitucionales, señalan textualmente:

*“Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.*

*Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”. (Subraya y negrita fuera de texto original).*

Visto lo anterior se tiene como obligación a cargo del Estado promover y fomentar el acceso a la cultura como identidad nacional y obliga su inclusión dentro de los planes de desarrollo, razón por la cual se tiene que la ejecución de programas y proyectos relacionados con las diversas manifestaciones artísticas y culturales, constituyen *per se* gasto público.

Los derechos prevalentes del menor, la participación del Estado a título de corresponsable de la protección de los derechos del menor, la obligación en cabeza del Estado de adelantar campañas tendientes a prevenir la drogadicción, el establecimiento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la cultura como gasto público, aparentemente son una serie de postulados de origen Constitucional, que si bien es cierto hacen parte de la responsabilidad Estatal, no resulta menos cierto que son articularles entre sí para facilitar el cumplimiento de los fines Estatales, ampliando en conjunto el espectro de protección con las acciones que pueda emprender el Estado al ejecutar programas y proyectos de inversión transversales que atiendan como fin último, el sano aprovechamiento del tiempo libre.

Pero cuando se habla del Estado, comprende todos los niveles, empezando por la célula fundamental de la organización político administrativa que lo compone, esto es, los municipios y distritos quienes al tenor de lo previsto en el 286 constitucional se tienen como Entes Territoriales que a la luz del mandato inserto en el numeral 3 del artículo 287 ídem administran sus recursos autónomamente y establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y que en virtud de lo previsto en el artículo 311 ídem que literalmente dispone:

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

En tal sentido, resulta procedente a la luz de los cánones Constitucionales establecer un conjunto de lineamientos dirigidos a tales Entes

Territoriales mediante una Ley de la Republica como la que aquí se expone.

Con base en lo anterior se considera constitucionalmente viable el establecimiento de las medidas que se pretenden implementar con cargo a los municipios y distritos, no obstante, en atención a que el presente proyecto de Ley tiene una destinación presupuestal, se torna necesario remitirse al contenido de los mandatos establecidos para efecto del trámite de normas que revistan características de esta naturaleza en la Ley 819 de 2003, precisamente en lo consagrado en el artículo 7° de tal norma que literalmente establece:

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

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

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

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

**En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.**

En virtud de lo anterior, sea lo primero precisar que mediante el presente proyecto de ley no se requiere certificación de impacto fiscal, comoquiera que no se está otorgando ningún tipo de beneficio tributario que altere las finanzas públicas de los Entes Territoriales, por otro lado frente a la ordenación del gasto, ha de analizarse tal función a la luz de la jurisprudencia Constitucional que precisamente en Sentencia C-283 de 1997, la cual frente al particular se refirió al alcance de la ordenación del gasto público así:

*“La ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal”.*

Conceptualización bien traída por parte de la Corte Constitucional en el entendido que no se invade o se toma de suyo por parte del Legislador la función de ordenar el gasto, sino que por el contrario, la Ley está llamada con vocación vinculante a fijar las reglas de ordenación del gasto sin que de ello implique el desprendimiento de la autonomía presupuestal con que cuentan los Entes Territoriales.

Ejemplo palmario de lo anterior se aterriza en el mandato contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 que contiene un mandato en cuanto a la ordenación del gasto para los Entes Territoriales departamentos y municipios.

Contra de lo anterior, esta iniciativa resulta compatible con los cánones constitucionales, comoquiera que atiende las limitaciones y previsiones contenidas en la norma superior, así como la presentación y estructuración de forma y fondo del presente proyecto.

Por otro lado, en referencia a lo relativo a deporte y aprovechamiento del tiempo libre, la presente iniciativa se encuentra articulada con las definiciones contenidas en la Ley 181 de 1995, en lo relativo a las manifestaciones artísticas y culturales se encuentra articulada la presente iniciativa con la Ley 397 de 1997.

Por último, con relación a lo dispuesto para la economía naranja, se entiende sometida a las previsiones contenidas en la Ley 1834 de 2017.

Motivos anteriores por los cuales se hace un llamado por parte del suscrito en calidad de autor del presente proyecto con el fin de acompañar con el voto positivo una iniciativa que carece de cualquiera tipo de sesgo o inclinación política y que por el contrario nos une en un solo propósito, que es el rescatar el patrimonio más valioso que hoy tenemos, la niñez y la juventud, de las garras de un sinnúmero de flagelos que ponen en riesgo la estabilidad del país, comoquiera que los niños y jóvenes de hoy serán el relevo generacional de

quienes hoy nos desempeñamos en diferentes roles dentro de la sociedad.

Atentamente,



**JOHN HAROLD SUAREZ VARGAS**  
Senador de la Republica



## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 7 del mes de noviembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 199, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, *por medio del cual se establecen lineamientos para fomentar el sano aprovechamiento del tiempo libre como estrategia integral para combatir problemas sociales como la drogadicción, el tabaquismo y el alcoholismo, entre otros, a nivel local 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 *John Harold Suárez*, y el honorable Representante *Milton Hugo Anglo Viveros*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima 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., 7 de noviembre 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*.

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 201 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se unifican los sistemas de rendición de información presupuestal y contractual en Colombia.*

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2018

Doctor

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General Senado de la República

Ciudad

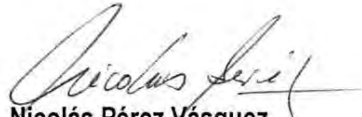
**Asunto: Proyecto de ley número 201 de 2018, por medio de la cual se unifican los sistemas de rendición de información presupuestal y contractual en Colombia.**

Señor Secretario:

Me permito poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente Proyecto de ley, *“por medio de la cual se unifican los sistemas de rendición de información presupuestal y contractual en Colombia”*.

Lo anterior, con el propósito de darle el correspondiente trámite legislativo, discusión y votación que consagra el ordenamiento jurídico colombiano dentro de la Carta Magna y la ley respecto de los proyectos de ley.

Atentamente,



**Nicolás Pérez Vásquez**  
Senador de la Republica

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Objeto del Proyecto de ley:

Unificar los sistemas de rendición de información presupuestal y contractual en Colombia, como mecanismo principal en la lucha contra la corrupción, atendiendo a la posibilidad de tener información pública y en tiempo real, la cual será rendida de forma descentralizada e individualizada por un sistema de códigos o bloques, que evidenciarán la utilización adecuada o no de los recursos públicos.

### Exposición de Motivos:

El verdadero problema de la corrupción en Colombia, tiene que ver con el sistema como está creado. Para el 2018 seguimos presenciando un gran nicho de corrupción que tiene como filtro la gestión de las entidades de control del Estado, las cuales, así tengan cualquier cantidad de sistemas de rendición de información, estos solo sirven para congestionar al servidor público o particular encargado de diligenciarlo; se puede decir entonces, que no se están automatizando los sistemas para que sean más eficientes, ya que no generan un verdadero impacto, inmediatez y confianza.

Este Congreso debe trabajar de la mano con las entidades de control y las nuevas tecnologías, brindarles herramientas eficientes, para que los mismos generen un verdadero impacto contra la corrupción y así mismo poder generar confianza al pueblo colombiano.

Actualmente en nuestro país, no existe la posibilidad de tener un control efectivo, ya que no se ejerce en tiempo real, por ende, cuando el ente de control llega a las situaciones contractuales que comprometen manejo de recursos públicos, en la mayoría de los casos, ya es tarde para lograr una adecuada acción que permita resultados positivos a favor del Estado colombiano.

A lo largo de los años, han surgido ideas y herramientas tecnológicas que pretenden volver el proceso de control y fiscalización más eficientes; muchas de estas iniciativas han surgido por el afán de los mismos servidores públicos de concretar un sistema que les permita rendir la información propia y la que se recibe de sus sujetos vigilados en debida forma y con utilidad. Sin embargo, la proactividad e ideas y el afán por concretar un sistema de control efectivo, ha llevado a crear un sin límite de formatos y aplicativos, que lo único que generan es un cruce de información inadecuado, un desgaste para el servidor público y por último una falta de uniformidad en la rendición de la información presupuestal y contractual que genera un desorden que no permite que ni el Gobierno nacional, los organismos de control y el pueblo colombiano sepan en realidad en dónde están los recursos, hacia dónde van, para qué se utilizan y por quién son utilizados, siendo este el problema principal que activa y materializa la corrupción.

A continuación, se hace un breve recuento de los sistemas de rendición de Información presupuestal y contractual que existen y han existido en Colombia:

**Por parte de la Contraloría General de la República:**

1. SISCO de costeo.
2. SIGA Inventario de Sistemas de Información de las Mejores Prácticas Encontradas Control Fiscal en Línea de indicadores de Gestión Aplicado.
3. SINOR de Información Normativo.
4. SIGED de Gestión Documental.
5. SICOF Integrado de Control Fiscal.
6. SIREF CGR Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal.
7. SICE de Vigilancia de la Contratación Estatal.
8. SIRI de Indicadores de Riesgo Institucional.
9. RIO de Información Oficial para la Evaluación y Seguimiento de la Gestión en las Entidades del Estado -Sistemas que mejoran el desempeño de las Contralorías territoriales.
10. SIT de información Territorial.

11. SINACOF Nacional de Control Fiscal.

**Por parte de la Auditoría General de la República:**

Se encuentran sistemas dirigidos a sus sujetos de control y al interior mismo de la entidad, los cuales se enfocan en mostrar de cara al país su gestión.

**Sistemas dirigidos a la rendición de información y de la cuenta de sus sujetos de control:**

1. SIA Contralorías - Sistema Integral de Auditoría, para rendición de los sujetos de control hacia la AGR.
2. SIA ATC - Sistema Integral de Auditoría Atención Ciudadana, es el sistema orientado a resolver y direccionar PQD (Peticiones, Quejas y Denuncias).
3. SIA CCC - Sistema Integral de Auditoría Control a la Contratación; en el 2016 fue modificado planteándolo como un aplicativo que se denomina SIAOBSERVA.

**Sistemas dirigidos a mostrar la parte misional de la AGR:**

1. SIA Misional - Sistema Integral de Auditoría, orientado a las labores misionales de la auditoría, consta de tres módulos principales:
  - SIREL (Sistema para Rendición en Línea)
  - PGA (Plan General de Auditorías)
  - EIT (Estadísticas, Indicadores y Tableros).

**SECOP:**

Es una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican Procesos de Contratación. Los Proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea.

¿Existe un sistema de rendición de información y de la cuenta, que permita hacer un eficiente y efectivo seguimiento a los recursos y a la contratación en Colombia?

Haciendo un análisis de los sistemas anteriormente mencionados se encuentra, que han sido muchas las soluciones planteadas (aplicativos), pero ninguna, nunca se ha detenido a observar los fracasos de las anteriores y mucho menos se han tomado el trabajo de establecer los efectos negativos frente a su operacionalidad, llegó el momento de hacer un alto, realizar una deconstrucción de los mismos y compactarlos con las herramientas tecnológicas que nos trae el 2018.

En Colombia existe un sin límite de sistemas de rendición de información y de la cuenta, que fueron desarrollados como una herramienta que se supone tendrían como función principal, lograr un adecuado seguimiento a los recursos y a la

contratación del país. Sin embargo, no se tuvo en cuenta que los sistemas que se crean deben apoyar las labores misionales de una entidad y no convertirse en un arma en contra de la misma. Tenemos sistemas que congestionan al funcionario encargado de la rendición, de tal forma que troca con sus actividades normales, convirtiéndolo en una máquina de llenar formularios, los cuales en últimas, no consiguen el fin para el cual fueron creados, el efectivo y eficiente control y seguimiento a los recursos públicos y la contratación.

Las fallas y la falta de planeación de las plataformas son evidentes y exigen a hoy ser corregidas; por lo que se debe plantear, la construcción de un sistema que cuente con condiciones que garanticen su rendimiento, logrando, la verdadera funcionalidad de los sistemas de información.

Lo anterior se puede alcanzar, mediante la compactación o creación de un sistema que integre todos los ya existentes; teniendo en cuenta, que vistos por separado se consideran como un problema, pero si se toma lo mejor de cada uno, se puede lograr partir la historia del control presupuestal y contractual en dos, superando la edad de piedra en la que se encuentra la actual rendición y atacar como consecuencia de forma efectiva la corrupción a través de la automatización de los sistemas de información y publicidad de las actuaciones en tiempo real.

En el mundo, la debida utilización de las nuevas tecnologías y por ende su adecuada implementación, ha traído consigo resultados positivos e inimaginables que optimizan y garantizan el cumplimiento de la función del Estado, generando en los ciudadanos una verdadera confianza en su administrador.

Por consiguiente, este proyecto de ley plantea la posibilidad de dar un primer paso hacia las nuevas tecnologías implementando el sistema de la Blockchain pública en Colombia, en aras de realizar un verdadero control efectivo a los recursos del Estado a través de la rendición de información presupuestal y contractual en tiempo real, construyendo así, una base de datos por bloques impenetrables e inalterables en donde se identifique a través de códigos de seguridad todos los movimientos que realicen las entidades que intervienen en el flujo presupuestal y contractual.

### **Blockchain**

El blockchain es un conjunto de nodos u ordenadores que se conectan en red, utilizando un mismo sistema de información con el objetivo de validar y almacenar la misma información registrada en una red. (Preukschat, 2017).

Los elementos básicos de la Blockchain, son los siguientes: (Preukschat, 2017)

1. Nodos: puede ser un ordenador personal o una megacomputadora. Es clave que todos

los nodos sean controlados a partir de un mismo sistema o protocolo para poder comunicarse entre sí.

2. Un protocolo estándar: otorga un estándar común para definir la comunicación entre los ordenadores participantes en la red. Es decir, que acá tendríamos que tener, un mismo sistema para que todas las entidades públicas vayan cargando su información en línea y en tiempo real.
3. Una red entre pares: una red de nodos conectados a la misma red.
4. Un sistema descentralizado: si se tiene que una sola entidad controla toda la información, no estaríamos hablando de blockchain, aquí son todos los ordenadores conectados los que controlan la red, porque todos son iguales entre sí, incluyendo a los ciudadanos, es decir, no hay jerarquía entre los nodos. Tendríamos que, en el sistema, todas las entidades que intervienen con el flujo presupuestal y contractual, deben rendir la Información sin jerarquía, como hablamos de la información que administra cada uno, pues tenemos que cada quien es dueño de su información, pero la comparte con el servidor y por ende con la ciudadanía de forma pública, en línea y en tiempo real. Al estar compartida en el sistema u ordenador, tenemos que cada uno se identifica a través de un código seguro, el cual ha sido integrado con antelación para evitar el cruce de la información y que al momento de revisarla sea inmodificable por su pertenencia y adecuación al mismo.

En el sistema que se está planteando, tenemos que varias entidades rinden la información presupuestal y contractual en una misma red, la forma de identificarlos al interior del mismo, es a través de códigos seguros, por consiguiente, al momento de compartir la información presupuestal y contractual, tenemos que ya es individualizada por el código, pública y por ende irreversible, es decir, inmodificable, lo que permitirá hacer una adecuada auditoría a la información que se escala a la red por las autoridades competentes y por la ciudadanía.

Un sistema blockchain se compone de tres partes, que integradas cumplen la función del sistema: (Preukschat, 2017).

1. **Criptografía:** esto es un algoritmo con clave (clave de cifrado). En el sistema planteado, tendremos que cada entidad tiene la obligación de crear un algoritmo cifrado compatible con este que se pretende crear. Esto generará confianza, ya que evitará hurtos o manipulación de la información por terceros, teniendo como resultados que en la cadena de información compartida al siste-

ma habrá unos únicos responsables en caso tal que la información rendida no obedezca a la realidad, facilitando para los organismos de control, detectar casi de forma inmediata dónde se produjo el desvío de recursos o cuál es el contrato que no está rindiendo con los fines del Estado.

2. **Cadena de bloques o blockchain:** es la base de datos diseñada. Tenemos que nuestra base de datos estaría compuesta en principio por los códigos o algoritmos que identifican a cada una de las entidades que intervienen en el proceso del flujo del recurso público y por la rendición de la información presupuestal y contractual. Esta información al ser rendida en tiempo real, se convierte en inmodificable o inalterable, esta forma de rendición aumentará la facilidad del control y por ende la lucha contra la corrupción. Tenemos que, al corte de vigencia fiscal, la información presupuestal y contractual de todas las entidades habrá de estar rendida en el sistema, esto ayudará a generar confianza ya que el gobierno nacional podrá mostrar verdaderos resultados, teniendo claro el origen de los recursos, hacia dónde van los mismos y sobre todo qué se ha hecho hasta la fecha con los mismos; otorgando de forma adicional, la potestad de poder actuar con inmediatez frente a los flujos de información que se noten en el sistema están presentando o una indebida rendición de la información o lo que se busca, que es detectar a tiempo los nichos de corrupción.

3. **Un consenso:** este consenso se resume en un protocolo de verificación y confirmación de lo que se realiza frente al cargue de la información presupuestal y contractual. Tenemos que cada entidad que maneje recursos públicos tendrá un código y una obligación legal de rendir la información, por consiguiente, en un punto de la cadena de rendición de información deberá validar lo que está subiendo, se puede tomar como un único corte en que las entidades den fe de la información cargada o simplemente al momento de rendirla en tiempo real. Se supone la información estará cargada por personas profesionales e idóneas que sean delegadas por las entidades individualizadas por códigos por ende se entenderá como ciertas. En este proceso, las entidades de control determinarán en caso de encontrar un error en la información, cuáles serán las medidas sancionatorias a aplicar, que pueden venir desde amonestaciones hasta penas de prisión, en caso que se compruebe que la falla en la carga del sistema obedeció no a un error humano sino a causas de ocultamiento o alteración de información, que se llama de forma directa corrupción.

Como la idea es que este sistema de información sea de naturaleza pública, tendríamos que

cualquier ciudadano del común puede conocer la información que se está rindiendo por las entidades que tengan que ver con el manejo de recursos públicos o contractuales con dineros del Estado, es decir, este sistema de información es de todos, ya que la lucha contra la corrupción, debe ser mancomunada.

A partir de la implementación de este sistema, activaremos la interacción de las veedurías ciudadanas, quienes actuarán en forma permanente en la lucha contra la corrupción. La entidad estatal encargada del control del sistema de información, deberá una vez observada una queja ciudadana, correr traslado de la misma a la entidad competente, estas últimas deberán comunicarle al ciudadano o denunciante que su queja u observación está ahora en conocimiento de las autoridades estatales.

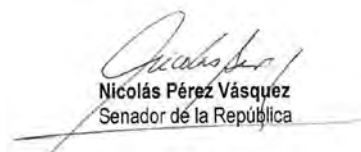
Dentro del proceso de implementación del nuevo sistema, las entidades estatales que cuenten con recursos públicos de funcionamiento e inversión, tendrán la obligación de cargar la información correspondiente, es decir, cuántos recursos les fueron asignados de funcionamiento e inversión y cuáles son los planes que tienen para los mismos. Las entidades públicas tienen dentro de sus protocolos de funcionamiento e inversión incluidas estas medidas, pero lo anterior se lleva a cabo de forma interna y no pública, lo que permea la posibilidad de tener de primer plano información cierta y concreta de los planes de la entidad. Publicándolos a través del nuevo sistema de información de rendición presupuestal y contractual colombiano, tendremos la posibilidad de hacer un seguimiento más visible y completo, ahorrándonos el paso de una posible intervención para poder conocer de fondo qué está haciendo la entidad con los recursos.

Todo lo anterior, generará confianza en las entidades públicas y será un primer paso para disminuir los niveles de corrupción al hacer visibles los planes del recurso público dispuestos por la entidad, incentivando de forma adicional a los colombianos a participar en procesos contractuales sometidos a concurso por la entidad ampliando el campo de participantes en procesos de escogencia contractual y cerrando a su vez la figura de contratación de los mismos con las mismas.

#### Bibliografía

Preukschat, A. (2017). *Blockchain: la revolución industrial del internet*. España: Gestión 2000.

Atentamente,

  
Nicolás Pérez Vásquez  
Senador de la República

  
H. J. Andrés Bello

PROYECTO DE LEY NÚMERO 201  
DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se unifican los sistemas de  
rendición de información presupuestal y contractual  
en Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

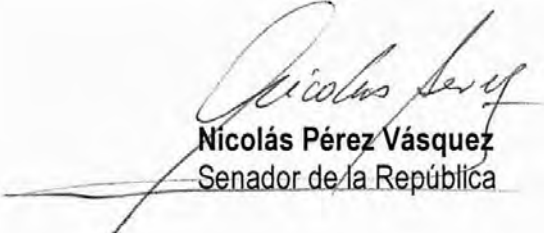
Artículo 1°. El Gobierno nacional en coordinación con los organismos de control, creará e implementará con base en los principios, herramientas y procedimientos de la Blockchain, un único sistema de rendición de información presupuestal y contractual, en donde estén relacionadas todas las entidades de derecho público y privado que tengan un vínculo con el flujo de recursos públicos en Colombia.

Artículo 2°. El Gobierno nacional dispondrá de un periodo de 6 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para crear este sistema único de rendición de información presupuestal y contractual en Colombia.

Artículo 3°. El Gobierno nacional dispondrá de un periodo de 6 meses contados a partir de la creación del nuevo sistema de rendición presupuestal y contractual, para implementar el mismo, en todas las entidades de derecho público y privado que tengan un vínculo con el flujo de recursos públicos en Colombia.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley entrará a regir a partir de su sanción y publicación derogando las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**Nicolás Pérez Vásquez**  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 7 del mes de noviembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 201, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por los honorables Senadores *Nicolás Pérez y Andrés García Zuccardi.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, *por medio de la cual se unifican los Sistemas de Rendición de Información Presupuestal y Contractual en Colombia,* 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 *Nicolás Pérez Vásquez, Andrés García Zuccardi.* La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta 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., 7 de noviembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Sexta 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 206 DE 2018  
SENADO

*por medio de la cual se promueve la reforestación  
y creación de bosques en el territorio nacional,  
estimulando conciencia ambiental al ciudadano,  
responsabilidad civil ambiental a las empresas y  
compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean  
las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2018

Señores

SECRETARÍA GENERAL

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Proyecto de ley número 206 de 2018 Senado,** *por medio de la cual se promueve la reforestación y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.*

Respetado doctor,

Radico ante usted el presente Proyecto de ley, *“por medio de la cual se promueve la reforestación*

*y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones”.*

De los honorables Congressistas,



JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA  
Senador de la República

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

ALVARO URIBE VÉLEZ  
Senador de la República

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se promueve la reforestación y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

GENERALIDADES

Artículo 1°. *Objeto.* Los ciudadanos colombianos y las empresas, tienen el derecho y el deber de participar activamente en campañas de reforestación. La presente ley busca establecer la creación del Área de Vida en cada uno de los municipios del país, con participación activa de toda la población. La creación de estas áreas corresponderá a un acto de conducta de responsabilidad ciudadana y empresarial ambiental en procura de la mitigación del cambio climático y conservación de ecosistemas.

Parágrafo. Las autoridades municipales serán garantes de la creación de estas áreas.

Artículo 2°. *Ámbito.* El ambiente sano es un deber y un derecho, la presente ley establecerá las directrices generales para la creación del Área de Vida, la cual estará a cargo de las alcaldías. Estas deberán destinar un porcentaje del territorio municipal para promover la siembra y mantenimiento de árboles, por parte de los ciudadanos y las empresas, quienes por su labor, serán reconocidos por las autoridades, en el marco de acciones de promoción del desarrollo sostenible en el país.

Artículo 3°. *Área de Vida.* Es la zona definida y destinada por los Municipios para los programas de reforestación, previstos en la presente ley. Esta

área comprenderá, preferiblemente, las cuencas hidrográficas que surten de agua a cada municipio.

La ciudadanía y las empresas sembrarán los árboles y plantas de acuerdo a los lineamientos establecidos por la alcaldía municipal y bajo su coordinación. Los programas de reforestación previstos en esta ley estarán orientados a conservar el ecosistema natural y serán manejados bajo el principio de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Las Secretarías de Planeación, acogiéndose a conceptos técnicos, articulados a su Planes de Ordenamiento Territorial, y en coordinación con la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción, establecerán las zonas de siembras, en procura de potenciar y recuperar zonas de importancia ecológica para el municipio.

El certificado podrá ser expedido si los árboles sembrados cumplen con las características de especie, piso térmico, fitosanidad, suelo y demás requisitos articulados a las condiciones ambientales locales que establezca la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción, siendo prioritaria la siembra de especies nativas que estimulen la recuperación y conservación de los ecosistemas.

## TÍTULO II

### DEL CIUDADANO

Artículo 4°. *Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano.* Se expedirá como prueba de cumplimiento de plantar 5 o más árboles en el territorio nacional. Este certificado será otorgado por la autoridad municipal o distrital ambiental, o por quien haga sus veces, a los ciudadanos que cumplan lo establecido en esta ley.

El certificado para el ciudadano, tendrá validez por un año contado a partir de la fecha de expedición y será entregado al ciudadano que cumpla con lo establecido en el presente artículo como aporte a la conformación del Área de Vida.

Artículo 5°. *Beneficios ciudadanos.* Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano de acuerdo a lo establecido en la presente ley, tendrá acceso a los siguientes beneficios:

- Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano en el año inmediatamente anterior de su postulación será preferido en la adjudicación de becas educativas que ofrezca el Estado, cuando exista igualdad de condiciones establecidas en concurso abierto, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron;
- Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano en el año inmediatamente anterior a su postulación será preferido en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado en caso de igualdad de pun-



taje, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho;

- c) El menor de edad que ingrese en una institución oficial de educación superior y haya obtenido el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano en el año inmediatamente anterior, tendrá derecho a un descuento de un 10% del costo de la matrícula, por el primer semestre o periodo académico;
- d) Quien como estudiante de una institución oficial de educación superior obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano en el año inmediatamente anterior al inicio del periodo académico tendrá derecho a un descuento de un 5% del costo de la matrícula, por una única vez. Este beneficio no es acumulable con aquel del numeral anterior;
- e) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá derecho al diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto del trámite de apostilla o legalización de documentos, durante los dos años siguientes de haber obtenido el certificado;
- f) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá derecho al diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de copia de registro civil de nacimiento o de defunción, durante los dos años siguientes de haber obtenido el certificado;
- g) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá derecho al diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de expedición de certificado de tradición y libertad de inmuebles, durante los dos años siguientes de haber obtenido el certificado;
- h) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá derecho al diez por ciento (10%) del valor a cancelar por la expedición de la tarjeta profesional, durante los dos años siguientes de haber obtenido el certificado.

### TÍTULO III

#### DE LAS EMPRESAS

Artículo 6°. Todas empresas debidamente registradas en Colombia deberán desarrollar un programa de reforestación, preferiblemente en las cuencas hidrográficas, sembrando un árbol por cada uno de sus empleados o trabajadores.

Artículo 7°. Las empresas deberán cumplir esta ley anualmente, a partir del año siguiente de la expedición de esta ley. Las secretarías competentes en los municipios y distritos establecerán un calendario opcional para que las empresas, según últimos dos números del NIT celebren una jornada de siembra con participación

de la comunidad y las instituciones, promoviendo conciencia ambiental de siembra vida.

Artículo 8°. Las Secretarías municipales de Medio ambiente, de Planeación o quien haga sus veces expedirán el Certificado Siembra Vida Empresarial a las empresas que hayan cumplido con esta ley y reportará dicha información a la Cámara de Comercio que tenga competencia en ese territorio. Será requisito cumplir con lo establecido en la presente ley, para la expedición y renovación de la matrícula mercantil.

Artículo 9°. Los árboles que se siembren deberán cumplir con las características de especie, piso térmico, fitosanidad, suelo y demás requisitos articulados a las condiciones ambientales locales.

Artículo 10. Esta certificación no tendrá ningún costo y será virtual.

Artículo 11. Cada empresa asumirá los costos del programa de reforestación.

Artículo 12. El Ministerio de Medio Ambiente reglamentará lo establecido en el artículo 8° y 10 de la presente ley y establecerá las excepciones para el cumplimiento de la misma, dentro de los seis (6) meses después de la expedición de esta ley.

### TÍTULO IV

#### DE LOS ENTES TERRITORIALES

Artículo 13. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, el cual quedará así:

**“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales.** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, y los ecosistemas estratégicos, humedales y páramos, que contribuyan a la prestación de servicios ecosistémicos relacionados con el recurso hídrico.

Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para dos fines:

- a) La adquisición, mantenimiento y administración de las zonas para protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas, o
- b) Para financiar la ejecución de programas o proyectos que cumplan uno o varios de los siguientes objetivos: recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso

y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.

Los recursos de que trata el presente artículo se destinarán proporcionalmente a cada uno de los dos fines establecidos en esta ley. Si para la adquisición de zonas se requiere menos del 50% de estos recursos, el porcentaje restante se destinará para financiar la ejecución de programas o proyectos de recuperación, conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.

La administración de estos recursos corresponderá al respectivo ente territorial. Los departamentos, distritos o municipios, garantizarán la inclusión de los recursos en sus respectivos presupuestos anuales individualizando la partida destinada para tales fines”.

La administración de estas zonas corresponderá al respectivo ente territorial, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional, entidad que definirá las áreas prioritarias para ser adquiridas y/o reforestadas, con la opcional participación de la sociedad civil, y se utilizarán como referentes los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Manejo de Áreas Protegidas y Ecosistemas Estratégicos, los planes de manejo de microcuencas y los instrumentos de planificación ambiental regional.

Los entes territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales, al inicio de cada administración, realizarán un plan estratégico para la inversión de estos recursos y de los demás que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades con el mismo objetivo, logrando la articulación de la inversión de los recursos.

Artículo 14. La Corporación autónoma respectiva certificará que los municipios, distritos y gobernaciones han cumplido durante el año anterior con el objeto de esta ley, para poder recibir los recursos del Sistema Nacional Ambiental, que correspondan a la siguiente vigencia.

Artículo 15. Los parágrafos 1° y 2° de artículo 111 de la Ley 99 de 1993 permanecerán igual.

## TÍTULO V

### OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 16. La reforestación que se realiza en el cumplimiento de esta ley no será comercial.

Artículo 17. Las Corporaciones Autónomas Regionales generarán programas y destinarán un porcentaje de su presupuesto con el fin de velar por el crecimiento, mantenimiento y conservación de las áreas sembradas por esta ley.

Artículo 18. Todos los ciudadanos y las empresas que se acojan a esta ley serán beneficiarias del artículo 253 del Estatuto Tributario Nacional.

Artículo 19. *Obligatoriedad de componente de reforestación en el PRAE.* Todos los Proyectos Ambientales Escolares de las instituciones

educativas del país deberán contar con un componente de reforestación. Las Corporaciones Autónomas Regionales junto con las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales articularán los lineamientos y requisitos que estos planes deben seguir y tomarán las medidas necesarias para que los estudiantes que siembren árboles reciban el certificado Siembra Vida de acuerdo con lo establecido en esta ley.

Parágrafo. Todas las instituciones educativas deberán enviar semestralmente un informe de desarrollo de sus programas de reforestación a la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción y a la Secretaría de Educación Distrital o Municipal que corresponda.

Artículo 20. *Jornadas de capacitación.* El Ministerio de Ambiente y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) realizarán jornadas anuales de capacitación básica sobre siembra y mantenimiento de árboles en todos los municipios de Colombia.

Artículo 21. *Instituciones de educación superior.* Las Instituciones de educación superior, articularán esfuerzos con las Secretarías de Planeación municipales y Corporaciones Autónomas Regionales, para garantizar que la comunidad educativa sea parte de la siembras y obtengan el certificado de Siembra Vida.

Artículo 22. *Gran condecoración del árbol.* Institúyase la Gran Condecoración del Árbol como galardón para quienes a través de sus acciones ejemplares preserven los árboles y fomenten su siembra en el Área de Vida. Dicho galardón se entregará en los niveles Departamental y Nacional y tendrá cinco categorías:

- a) Gran Condecoración del Árbol modalidad alcalde: Dirigida al alcalde que se destaque por tener el mayor número de árboles sembrados y mantenidos en el marco del Certificado de Siembra Vida.

La Confederación Colombiana de Consumidores a través del boletín del consumidor resaltará las estrategias implementadas por el alcalde condecorado, en el cumplimiento del programa de Siembra Área de Vida.

Dicho espacio será regulado por la Confederación Colombiana de Consumidores junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;

- b) Gran Condecoración del Árbol modalidad ciudadana: Dirigida a aquel ciudadano que como persona natural se destaque por sus esfuerzos en la implementación y desarrollo de los programas de reforestación.
- c) Gran Condecoración del Árbol modalidad centro educativo: Dirigida a los centros educativos que se destaquen por sus esfuerzos en la implementación y desarrollo de los programas de reforestación;

- d) Gran Condecoración del Árbol modalidad empresa privada: Dirigida a las empresas del sector privado que se destaquen por sus esfuerzos en la implementación y desarrollo de los programas de reforestación;
- e) Gran Condecoración del Árbol modalidad entidad pública: Dirigida a las entidades públicas que se destaquen por sus esfuerzos en la implementación y desarrollo de los programas de reforestación.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entregará dicho galardón de forma bianual.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará lo establecido en el presente artículo.

Artículo 23. *Árbol simbólico*. En las cabeceras municipales en donde no exista un árbol simbólico representativo del municipio, se sembrará adoptándolo por acuerdo del Concejo Municipal respectivo como el árbol municipal.

Artículo 24. *Sistema de seguimiento virtual de reforestación ciudadana*. Deberá reportarse por medio de una plataforma virtual los aportes de las Áreas de Vida en mitigación al cambio climático y recuperación y conservación de ecosistemas con información suministrada por las Secretarías de Planeación municipales o quien haga sus veces, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien deberá crear y administrar dicha plataforma.

Artículo 25. El Ministerio de Medio Ambiente reglamentará la presente ley y establecerá las excepciones para el cumplimiento de la misma, dentro de los seis (6) meses después de la expedición de esta ley.

Artículo 26. *Vigencias y Derogatorias*. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

JORGE EDUARDO LONDOÑO LILLO  
Senador de la República

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

ARIEL ÁLVAREZ  
Senador de la República

IVÁN OSPINA VÉLEZ  
Senador de la República

SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

## BIBLIOGRAFÍA

Aguae Fundación (2016). *Los árboles son los pulmones del planeta*. Obtenido de [https://www.fundacionaguae.org/aguaeviews/edition-28/img/infografia\\_oxigeno.pdf](https://www.fundacionaguae.org/aguaeviews/edition-28/img/infografia_oxigeno.pdf) Crawford, M. (2018). *Calaveras Big Trees Association*. Obtenido de <https://bigtrees.org/> Crews, J. (2003). Significado

simbólico del bosque y del árbol en el folclore. Obtenido de <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/005/y9882s/y9882s07.pdf>

Escobar, E. (2017). *La grave deforestación en Colombia, nos afecta a todos y es el gran reto*. Obtenido de <http://www.natura.org.co/portfolio-item/la-grave-deforestacion-colombia-nos-afecta-todos-gran-reto/>

FAO. (2018). *Los bosques, el desarrollo económico y el medio ambiente*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/003/X6955S/X6955S02.htm>

IDEAM. (2016). *Deforestación en Colombia*. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/deforestacion-colombia>

Lizacano, O. (2016). *Proyecto de ley, por medio del cual se promueve la siembra obligatoria de árboles - Ley Siembra Verde*. Obtenido de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2015%20-%202016/PL%20171-16%20arboles.pdf>

Ministerio de Ambiente. (2002). *Política Nacional de Educación Ambiental*. Obtenido de [http://oab.ambientebogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/politica\\_nacional\\_educacion\\_ambiental.pdf](http://oab.ambientebogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/politica_nacional_educacion_ambiental.pdf)

OEI. (2018). *La deforestación en el mundo*. Obtenido de <https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/?La-deforestacion-en-el-mundo>

ONU. (2012). *Plant for the planet*. Obtenido de <http://www.un.org/climatechange/es/blog/2014/08/plant-planet-billion-tree-campaign-2/>

Raspeig. (2014). *Importancia de los árboles en las ciudades*. Obtenido de <http://www.raspeig.es/uploads/ficheros/portales/documentos/201405/documentos-control-de-plagas-en-san-vicente-del-raspeig-es.pdf>

Real Academia Española (2018). *Árbol*. Obtenido de <http://dle.rae.es/srv/fetch?ld=3QPp95d>

Semana Sostenible. (2015). *En el mundo hay 422 árboles por persona*. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/arboles-mundo-cuantos-actualidad/33780> Tree People. (s.f.). Los 22 beneficios principales de los árboles. Obtenido de 2015: <https://www.treepeople.org/espanol/beneficios-de-arboles>

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Frente a una crisis ambiental a nivel mundial, los árboles son una de las grades alternativas para reducir los impactos de fenómenos como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la erosión y desertificación. Estos retos repercuten gravemente en los ecosistemas colombianos debido a su posición geográfica, requieren de diferentes esfuerzos como es de la totalidad de sus ciudadanos.

Por esto, esta iniciativa, que se presenta con entusiasmo por los Senadores de la República Jorge Eduardo Londoño y Carlos Felipe Mejía, con el apoyo de la Confederación Nacional de Consumidores y la Fundación Centro Experimental Las Gaviotas, busca establecer la creación del Área de Vida en cada uno de los municipios, como acto de responsabilidad ciudadana ambiental en el marco de la búsqueda de recuperación de ecosistemas y de la lucha frente al cambio climático.

### 1. Objeto y estructura del Proyecto de ley.

Este proyecto de ley tiene como objeto establecer la creación del Área de Vida en cada uno de los municipios del país, con participación activa de toda la población. La creación de estas áreas corresponderá a un acto de conducta de responsabilidad ciudadana y empresarial ambiental en procura de la mitigación del cambio climático y conservación de ecosistemas. Las autoridades municipales serán garantes de la creación de estas áreas.

### 2. Justificación

Los primeros humanos en una primera concepción del ambiente vieron y tocaron los árboles, los utilizaron para alimentarse, calentarse, abrigarse, vestirse, hacer vallados y barreras para luego quemarlos y transformarlos en numerosos objetos<sup>1</sup>.

Esta primera concepción evolucionó y se sabe que un árbol, definido como una planta de tronco leñoso y elevado, que se ramifica a cierta altura del suelo<sup>2</sup>, es de vital importancia para el sostenimiento de los ecosistemas y de los componentes que los conforman. Funcionan como reguladores térmicos, acústicos e hídricos, productores de oxígeno, capturadores de dióxido de carbono, generadores de recursos y hábitat y otras formas más que posibilitan la vida pero que, a la fecha, se ven amenazados por diferentes motivos antrópicos.

Los árboles, que pueden vivir por más de 2 años, están estructurados principalmente por raíz, tronco y copa. La raíz fija el árbol al suelo; el tronco, cubierto por la corteza, y con un mínimo

de diámetro, sostiene la copa; y las ramas son brotes a cierta altura del suelo que usualmente tienen hojas. Algunos árboles presentan además flores y frutos, y existen especies de árboles que pueden sobrevivir miles de años y superar los 100 metros de altura<sup>3</sup>. Actualmente, de acuerdo a la Universidad de Yale en Estados Unidos, en el mundo hay 3 billones de árboles que, aunque parecen mucho, este número significa que la tasa de árboles ha disminuido en un 46%, casi a la mitad, desde el inicio de la civilización humana. Esta tasa surge por diferentes decisiones que la civilización humana ha tomado a lo largo de la historias, aproximadamente, anualmente se pierden 15.000 millones de árboles por cuenta de la deforestación<sup>4</sup>.

Los árboles surten diferentes beneficios tanto ambientales como sociales, entre los cuales se pueden destacar:

- a) Los árboles combaten el cambio climático. Debido a la función primaria ecológica de absorber CO<sub>2</sub>, permiten el almacenamiento de carbono al tiempo que liberan oxígeno, vital para el sostenimiento de la vida. En un año aproximadamente un acre de árboles adultos absorbe la cantidad producida cuando una persona conduce su automóvil 26 mil millas;
- b) Los árboles limpian el aire: Los árboles absorben los olores y gases contaminantes (óxidos de nitrógeno, amoníaco, dióxido de azufre y ozono) y filtran las partículas contaminantes del aire, atrapándolas en sus hojas y corteza;
- c) Los árboles proporcionan oxígeno: Un acre de árboles adultos puede proporcionar aproximadamente oxígeno para 18 personas<sup>5</sup>;
- d) Los árboles son reguladores térmicos e hídricos: Los árboles tienen un potente efecto regulador sobre el clima, modificando la temperatura, el viento, la humedad y la evapotranspiración. Por medio de la evapotranspiración, los árboles exudan grandes volúmenes de agua, estimándose que un total del 70% de las precipitaciones son devueltas a la atmósfera a través de este proceso. El otro 30% proviene de la escorrentía superficial y subterránea, la cual también depende de los árboles, puesto que estos permiten mantener la capa superficial de la tierra, recolectando y

<sup>3</sup> Crawford, M. (2018). *Calaveras Big Trees Association*. Obtenido de <https://bigtrees.org/>

<sup>4</sup> Semana Sostenible. (2015). *En el mundo hay 422 árboles por persona*. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/arboles-mundo-cuantos-actualidad/33780>

<sup>5</sup> Tree People. (s.f.). *Los 22 beneficios principales de los árboles*. Obtenido de 2015: <https://www.treepeople.org/espanol/beneficios-de-arboles>

<sup>1</sup> Crews, J. (2003). *Significado simbólico del bosque y del árbol en el folclore*. Obtenido de <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/005/y9882s/y9882s07.pdf>

<sup>2</sup> Real Academia Española. (2018). *Árbol*. Obtenido de <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=3QPp95d>

filtrando el agua dulce. Son, entonces, parte fundamental del ciclo hidrológico. Además este proceso permite bajar la temperatura hasta en 6°C<sup>6</sup>;

- e) Los árboles evitan desastres: Los árboles son una de las principales medidas para luchar contra la erosión y las inundaciones ya que, al estar fijados en el suelo, mantienen el suelo estable, movilizan nutrientes que permiten el desarrollo de otras especies, y en inundaciones absorben grandes cantidades de agua que evitan situaciones de emergencia;
- f) Los árboles amortiguan la contaminación acústica: Funcionan como pantallas acústicas amortiguando la reverberación que provocan ciertas actividades tales como el tráfico sobre las fachadas<sup>7</sup>;
- g) Los árboles aportan al desarrollo económico: Se reconoce que los bosques son parte integrante de las economías nacionales pues aportan toda una serie de factores de producción, bienes ambientales, alimentos, medicinas, equipamientos domésticos y mucho más<sup>8</sup>;
- h) Los árboles son símbolos culturales: Desde el árbol del conocimiento del Génesis en la Biblia, hasta el árbol de navidad, los árboles permean las diversas culturas. El cristianismo, el budismo, el hinduismo, el islam, entre otros, tienen amplia simbología referente a los árboles. La iconografía del árbol de la vida existe desde las civilizaciones mesopotámicas, perdurando en la mitología griega y romana, como por ejemplo el árbol de Olivo, relacionado con Atenea y la fundación de su ciudad, Atenas. La costumbre de plantar un árbol para fundar un lugar, sea o no sagrado, o para recordar un evento, viene desde tiempos ancestrales. Muchas de las villas y ciudades colombianas, por ejemplo, cuentan con un árbol en su plaza o parque central, el cual fue plantado al momento de su fundación. Uno de estos lugares es Firavitoba,

Boyacá, en cuya plaza de la alcaldía se encuentra un árbol de entre 160 y 170 años.<sup>9</sup>

Todos los beneficios, anteriormente nombrados dan paso a otros beneficios que conectados ratifican su importancia ecológica y social, en especial en este momento preciso de la humanidad, donde nunca antes había tenido que enfrentar tantos diversos retos ambientales en diferentes esferas.

Pero dichos beneficios se encuentran en riesgo por el desequilibrio eco sistémico generado por la deforestación. De acuerdo a la Organización de Estados Iberoamericanos, los países con mayores casos de deforestación en el mundo son<sup>10</sup>:

- Laos, Tasa de deforestación: 5,3% esta explotación forestal en Laos ha sido constante y creciente desde 1980 por la gran cantidad de árboles por su variedad y calidad. Aparte de la madera, en los bosques se buscan productos medicinales y cosméticos.
- Portugal, Tasa de deforestación: 5,6% porque en los últimos años este país ha experimentado una alta tasa de deforestación; los expertos creen que, si continúa en las próximas décadas, la nación sufrirá los efectos del cambio climático y potencialmente podría perder una gran cantidad de suministro de alimentos y de agua.
- Suecia, Tasa de deforestación: 6,2%.
- Finlandia, Tasa de deforestación: 6,4% este país ha realizado esfuerzos hace unos años para proteger su bosque y prevenir la deforestación. A pesar de esto, todavía hay algunas regiones del país que no están protegidas y quedan a merced de los madereros.
- Nicaragua, Tasa de deforestación: 6,9 este país ha experimentado una serie de problemas ecológicos y ambientales, que el gobierno no combate con medidas efectivas, por lo que esta nación se enfrenta al aumento de la contaminación y la escasez de agua en fechas no muy lejanas.
- Camboya, Tasa de deforestación: 7,1% debido a que en la década de 1970 después de la guerra de Vietnam. Los acontecimientos posteriores al conflicto provocaron una gran demanda de los árboles y sus productos y de esa forma el país se ha quedado casi sin bosques naturales.

<sup>6</sup> Lizacano, O. (2016). *Proyecto de ley por medio del cual se promueve la siembra obligatoria de árboles - Ley siembra verde*. Obtenido de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2015%20-%202016/PL%20171-16%20a%20arboles.pdf>

<sup>7</sup> Raspeig. (2014). *Importancia de los árboles en las ciudades*. Obtenido de <http://www.raspeig.es/uploads/ficheros/portales/documentos/201405/documentos-control-de-plagas-en-san-vicente-del-raspeig-es.pdf>

<sup>8</sup> FAO. (2018). *Los bosques, el desarrollo económica y el medio ambiente*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/003/X6955S/X6955S02.htm>

<sup>9</sup> Lizacano, O. (2016). *Proyecto de ley, por medio del cual se promueve la siembra obligatoria de árboles - Ley siembra verde*. Obtenido de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2015%20-%202016/PL%20171-16%20arboles.pdf>

<sup>10</sup> OEI. (2018). *La deforestación en el mundo*. Obtenido de <https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/?-La-deforestacion-en-el-mundo>

- Guatemala, Tasa de deforestación: 8,2% esto ha provocado calamidades devastadoras, ya que quedan muy pocos árboles para proteger a las personas de las fuertes lluvias. Incluso ha habido Incidentes en los que la lluvia ha creado grandes charcos de barro, un sitio muy peligroso y traicionero donde se ha ahogado mucha gente.
- Indonesia, Tasa de deforestación: 8,4% en este país lamentablemente no hay ninguna señal que apunte a la desaceleración de la deforestación.
- Paraguay, Tasa de deforestación: 9,6% Este país tiene uno de los bosques más diversos e inexplorados del mundo, con una biodiversidad muy rica y la explotación forestal amenaza con ponerle fin. El Chaco el segundo pulmón de América, tras la Amazonia.
- Malasia, con una Tasa de deforestación de 14,4% este país se independizó de los británicos, el país ha basado su estabilidad financiera en la madera, ya que tenían numerosos y frondosos bosques donde cortar todo tipo de árboles. Debido a esto la demanda fue alta y la producción continuó, de hecho, lo hace hasta ahora, aunque cada vez queda menos por talar y deforestar.

Colombia, no está lejano de esa realidad. A nivel mundial se ubica como el tercer país más biodiverso, pero la deforestación cada vez lo aleja de este puesto. De acuerdo al IDEAM, en el 2017, Colombia perdió 219.973 hectáreas de bosque natural, representando un aumento del 23% frente al 2016.

Periodo	Superficie deforestada (ha)
1990-2000	2.654.456
2000-2005	1.578.012
2005-2010	1.409.868
2010-2012	332.145
2012-2013	120.938
2013-2014	140.356
2014-2015	124.035
2015-2016	178.597
2016-2017	219.973

**Tabla 1. Tasa de deforestación total en Colombia 1990 - 2017. Ideam (2017).**

Al mirar de forma desagregada por departamento, la Amazonia ha preponderado en este Indicador, donde el 95 % de la tala de bosque está concentrada en tan solo 30 municipios y el 60,2 % corresponde a la región del Amazonas, siendo el territorio más vulnerable a la deforestación, luego de Antioquia y Arauca.

Lo anterior equivale a perder aproximadamente el área del departamento como el Quindío anualmente y cada hora 20 hectáreas de bosque a nivel nacional.

Las principales causas de deforestación en Colombia son la ejecución de políticas inadecuadas de ocupación y utilización del territorio, que han agudizado problemas de colonización y ampliación de la frontera agrícola que ha llevado a grandes extensiones a la praderización y a la ganadería extensiva; los cultivos de uso ilícito, los mega proyectos, el desarrollo de la infraestructura vial, la extracción ilícita de minerales y los incendios forestales en el último año.<sup>11</sup>

Uno de los grandes retos es el posacuerdo, ya que los territorios vedados han comenzado a llenarse de colonos y especuladores de tierras, este último es tal vez el problema más preocupante, por cuanto compromete grandes extensiones para ser potrerizadas para acceder a la titulación de tierras<sup>12</sup>.

Datos interesantes sobre la deforestación en Colombia son:

El 45% del territorio nacional se utiliza para fines diferentes a su vocación, generando un conflicto por uso de las tierras. Por ejemplo, en 1993 la ganadería ocupaba 40.1 millones de hectáreas, mientras que su potencial de uso se reducía a 15.3 millones.

- 50% de los suelos del territorio nacional presentan algún grado de erosión, de los cuales el 24.4% es de carácter severo. En la zona andina, el problema de erosión severa es más grave dado que las tierras afectadas sobrepasan un 80%. Se ha determinado que anualmente entre 170.000 y 200.000 hectáreas de terreno inician procesos erosivos.

En el pacífico, los únicos bosques húmedos de importancia mundial contaron con una tasa de deforestación del 16% debido a la extracción de madera y cultivos de comercio no lícito.

- Del bosque seco solamente queda alrededor el 1,5% de su cobertura original y en la región Caribe, máximo representante de este tipo de bosques, la deforestación tuvo una equivalencia del 14% del nacional.

En la región andina, donde está ubicada el 80% de la población y el centro de todos los acontecimientos políticos y económicos, la alta deforestación a la que ha sido sometida durante toda la historia y su vulnerabilidad geográfica, aseguraron un 26% del total nacional.

- Cerca de 2.194 plantas y 503 animales están amenazados en Colombia por la desaparición de bosques y selvas. Según el

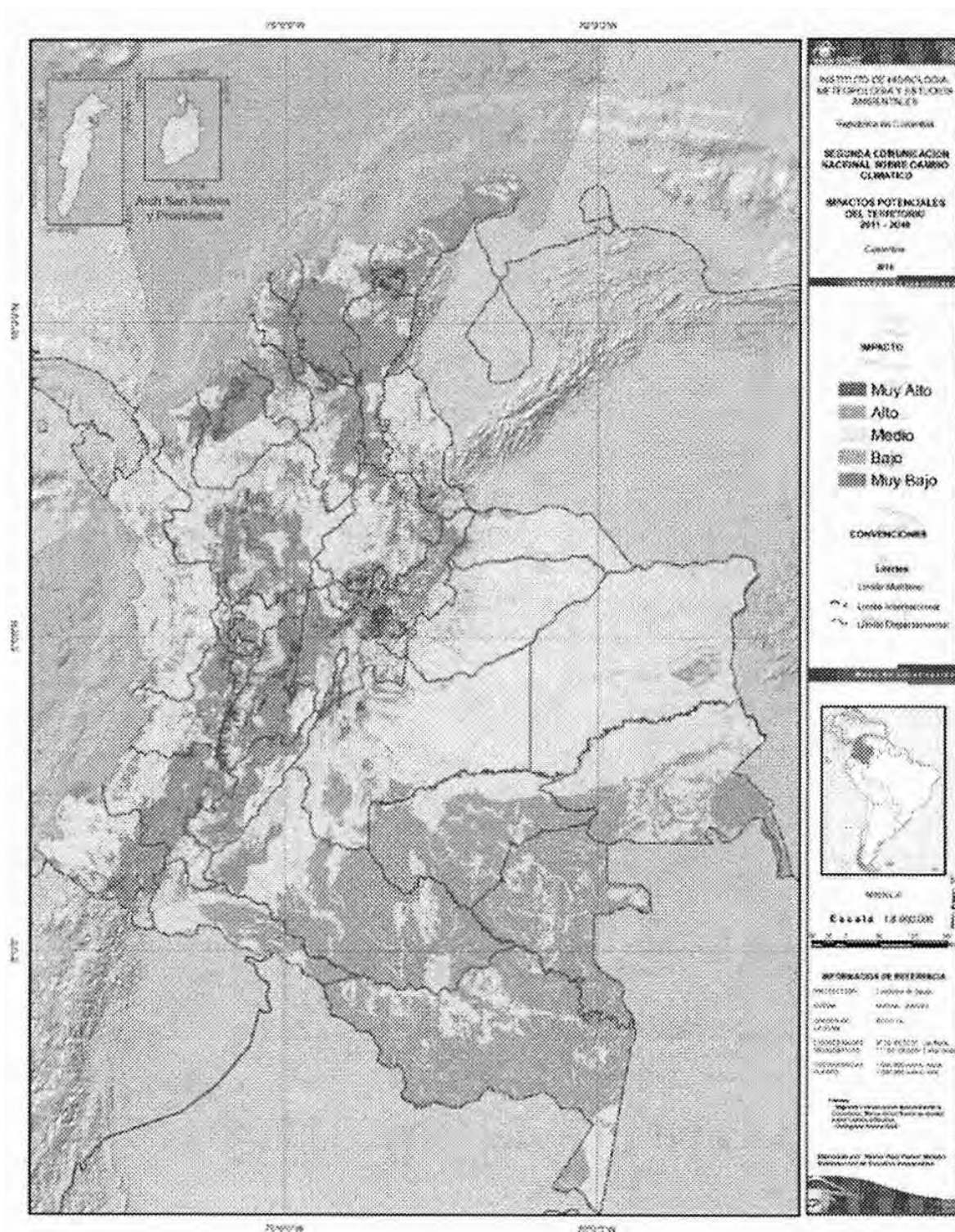
<sup>11</sup> IDEAM. (2016). *Deforestación en Colombia*. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/deforestacion-colombia>

<sup>12</sup> Escobar, E. (2017). *La grave deforestación en Colombia, nos afecta a todos y es el gran reto*. Obtenido de <http://www.natura.org.co/portfolio-item/la-grave-deforestacion-colombia-nos-afecta-todos-gran-reto/>

Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt, hay especies de flora y fauna que se ven altamente afectadas por la deforestación. Y tal vez una de las consecuencias globales más impactantes de esta problemática es su repercusión sobre el cambio climático. El cambio en el uso del suelo es el principal generador de gases de efecto invernadero y según Ornar Franco, Director del IDEAM, el sector denominado AFOLU (agricultura,

silvicultura y cambio de uso del suelo) genera más gases que el transporte o la industria.

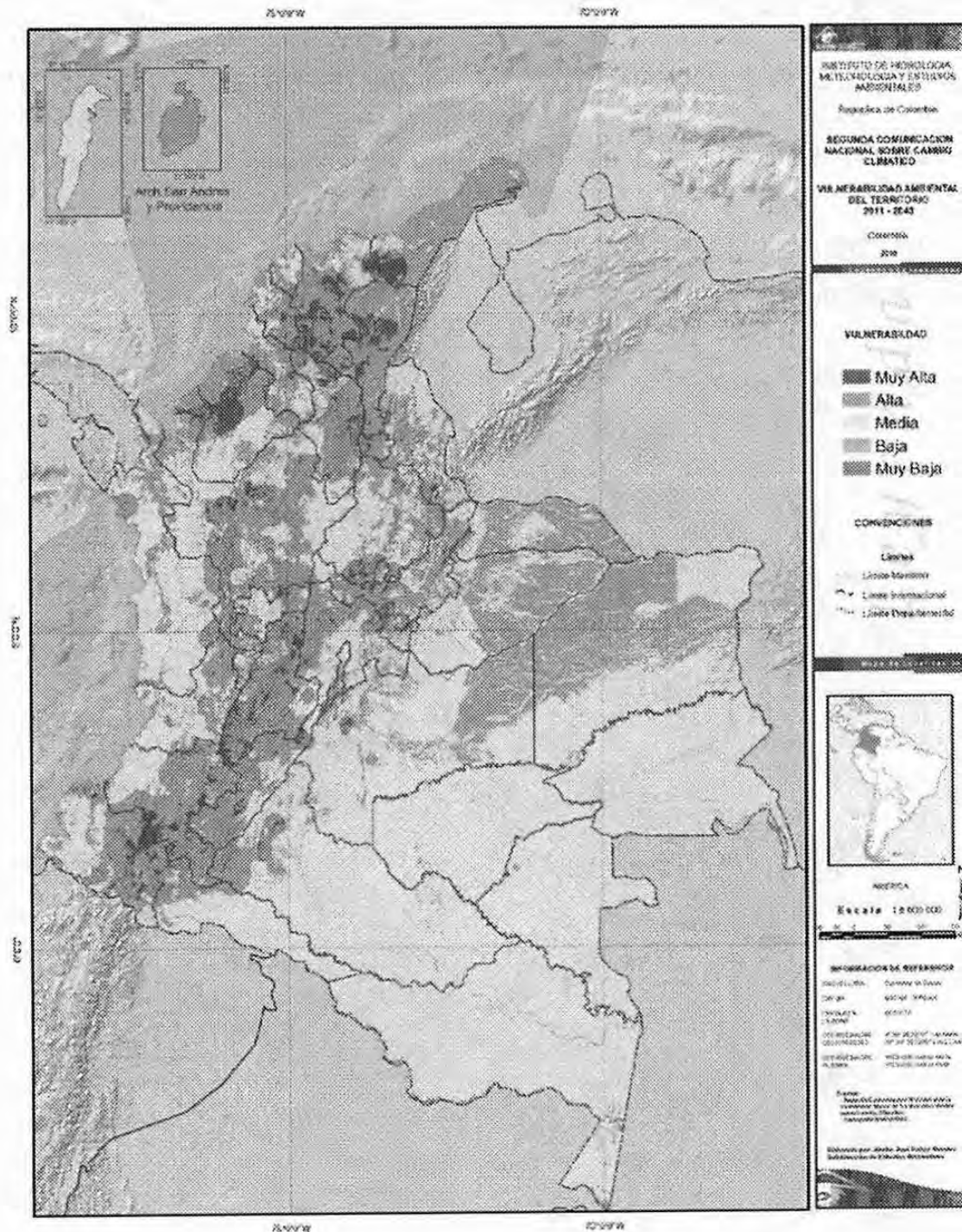
Ahora bien, el cambio climático y la vulnerabilidad del territorio nacional están profundamente relacionada con la deforestación. De acuerdo al índice de Impactos Potenciales del Territorio, calculado por el IDEAM, las zonas más afectadas son los puntos donde se concentra mayoritariamente la deforestación o donde se excede en una actividad el uso del suelo como la ganadería.



Mapa 1. Impactos potenciales del territorio 2011- 2040. Fuente IDEAM.

Asimismo, comparado con el mapa de vulnerabilidad ambiental del territorio 2010-2040, es claro que, de no tomar medidas efectivas, más del 70% del territorio nacional

será vulnerable al cambio climático, donde se arriesgará el equilibrio eco sistémico y la estabilidad social y económica de diferentes comunidades.



Mapa 2. Vulnerabilidad ambiental del territorio 2011- 2040. Fuente IDEAM.

Por otro lado, es importante nombrar los compromisos establecidos por Colombia ante la Comisión Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático en el Acuerdo de París, donde propuso reducir en un 20% antes del 2030, las emisiones de gases de efecto invernadero.

Dichos compromisos plasmados en las Contribuciones Nacionales Determinadas (CND) requerirán de una alta voluntad de los diferentes actores y de estrategias creativas que impulsen a crear medidas de mitigación y al mismo tiempo de adaptación, donde una de esas estrategias ideales es la reforestación, que lleven de la mano enfrentar ambos retos del cambio climático.

Así mismo, la relación entre el agua y los árboles son la perfecta complicidad para la vida. Se afirma que la calidad de los cuerpos hídricos está relacionada con la cantidad de árboles que cuenta alrededor de la ronda hídrica.

Las copas de estos sirven para recolectar la mayor cantidad de lluvia posible, que se desliza entre las hojas, ramas y el tronco hasta alcanzar el suelo, humedeciéndolo para protegerlo contra la erosión. Y el agua que se filtra hasta las raíces sirve para nutrir toda la vegetación.

Es importante resaltar que la mayoría del agua potable en el mundo proviene de zonas boscosas, además de que millones de personas dependen del agua dulce que fluye de los bosques. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), 20 millones de personas de la Ciudad de México obtienen agua potable de los bosques de montaña que rodean la zona urbana<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Conagua. (2016). *Los árboles y el agua, complicidad para la vida*. Obtenido de <https://www.iagua.es/noticias/mexico/conagua/17/06/29/arboles-y-agua-complicidad-vida>



Del mismo modo Colombia es altamente dependiente de los recursos hídricos para generar energía, calidad de vida y equilibrio ecosistémico, bajo la visión de que somos una potencial hídrica en el mundo, donde nos organizamos para aprovechar dichas fuentes. Pero a la fecha se ha comprobado que uno de los mitos “urbanos” que nos rodea es que dicha afirmación trae algo de verdad y de mentira. Efectivamente, duró mucho tiempo siendo considerado el sexto país con más agua, pero según la Universidad Nacional en 2015, cuando no solo se analizó la abundancia de este recurso, sino su calidad y disponibilidad para la población, cayó 18 puestos y terminó en el 24 lugar<sup>14</sup>.

Su agua, aunque es mucha, no llega por igual a todos sus pobladores; sus ríos, aunque se extienden como redes por todo el territorio, han sido contaminados y con el cambio climático y la deforestación ha llegado al mayor punto de su resiliencia. De hecho, el informe Nacional del Agua 2014, realizado por el IDEAM, muestra que las cuencas Magdalena, Cauca y Caribe, donde vive el 80% de la población y se produce el 80% del PIB nacional, solo está un 21% de la oferta hídrica superficial. Cifra que no sólo demuestra que uno de los mayores retos que tiene el país está en crear sistemas de acueductos, sino en proteger los ecosistemas que permiten que el recurso exista y mantienen su calidad<sup>15</sup>.

Por esto cuando se habla de “seguridad hídrica”, es importante considerar la conexión entre los bosques y las cuencas, lo que busca promover el presente proyecto de ley. Uno de los factores de dicho término es la capacidad para manejar el recurso de forma sostenible y con participación de los sectores que la usan, para mantener un nivel de riesgo que sea aceptable para los habitantes, la economía y el ambiente, en especial cuando solo el 15% de las personas tienen acceso a agua de buenas condiciones.

Por lo anterior, es necesario tomar medidas para que la deforestación pare y retroceda. El plantar árboles es la cura lógica y natural para esto. Grandes campañas han sido lideradas en el mundo para plantar árboles, por ejemplo, las Naciones Unidas, lideró la campaña de los Mil Millones de Árboles en 2006, cediéndola en 2011 a la Fundación Plantemos para el Planeta<sup>16</sup>. Así, plantar árboles es la solución económica (en tanto que es barata y además genera rendimientos),

políticamente plausible, democrática (puesto que todos podemos participar en ella) y efectiva.

El presente proyecto de ley parte de una visión activa del ciudadano y de las alcaldías junto a las autoridades municipales frente a la responsabilidad de cuidar el medio ambiente, y particularmente, proteger los árboles. Como lo ha señalado la Política Nacional de Educación Ambiental: “podría afirmarse que el nuevo ciudadano es aquel que está comprometido a participar concertadamente en el proceso continuo de construcción de una nueva cultura, una nueva sociedad, un nuevo país y lo hace consciente que es parte responsable de lo que sucede en el planeta y de lo que ocurrirá en el futuro”<sup>17</sup>.

Si bien es cierto, debería ser un incentivo suficiente el preservar el medioambiente para las generaciones presentes y futuras, la presente ley propone otros adicionales que promuevan que los colombianos siembren árboles y así sean los creadores de Áreas de Vida.

El cambio de actitud frente a la deforestación es fundamental. Motivar la creación de Áreas de Vida donde es la misma ciudadanía la que siembra los árboles no sólo contrarresta los efectos negativos de la deforestación, sino que además crea un vínculo entre quien siembra y lo sembrado.

Algunos sectores de las nuevas generaciones desconocen el valor de la siembra y la importancia de los ecosistemas, y por lo tanto motivarlos a sembrar árboles también los acerca a ese concepto básico para el cuidado de nuestro planeta. Así, se pretende crear un conocimiento del entorno natural, creando responsabilidad de la ciudadanía frente a la renovación y conservación de nuestro medio ambiente.

El potencial de captura de estas zonas será gigantesco si se considera que un árbol captura aproximadamente 10 kg y 30 kg de CO<sub>2</sub> al año<sup>18</sup>, son 1.101 municipios en Colombia y aproximadamente somos más de 44,5 millones de colombianos.

### 3. Marco Jurídico

Bajo el derecho a un ambiente sano, el proyecto de ley se desarrolla el siguiente marco jurídico:

#### 3.1. Marco Constitucional

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

<sup>14</sup> S., M. M. (2016). ¿El agua en Colombia alcanza para todos? Obtenido de <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/el-agua-colombia-alcanza-todos-articulo-641927>

<sup>15</sup> S., M. M. (2016). ¿El agua en Colombia alcanza para todos? Obtenido de <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/el-agua-colombia-alcanza-todos-articulo-641927>

<sup>16</sup> ONU. (2011). *Plant for the planet*. Obtenido de <http://www.un.org/climatechange/es/blog/2014/08/plant-plan-et-billion-tree-campaign-2/>

<sup>17</sup> Ministerio de Ambiente. (2002). *Política Nacional de Educación Ambiental*. Obtenido de [http://oab.ambiente-bogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cbl4a/politica\\_nacional\\_educacion\\_ambiental.pdf](http://oab.ambiente-bogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cbl4a/politica_nacional_educacion_ambiental.pdf)

<sup>18</sup> Aguae Fundación. (2016). *Los árboles son los pulmones del planeta*. Obtenido de [https://www.fundacionaquaefundacion.org/aquaevIEWS/edition-28/img/infografia\\_oxigeno.pdf](https://www.fundacionaquaefundacion.org/aquaevIEWS/edition-28/img/infografia_oxigeno.pdf)

nación se puede evidenciar en los siguientes artículos de la Carta Política:

**“Artículo 67.** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

**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.*

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

**Artículo 95.** *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*

*Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:*

1. *Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; (...)*
8. *Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; (...)*.

(Subrayado fuera del texto)

### 3.2. Marco legal

#### Normas medioambientales:

- Ley 2ª de 1959 por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
- Decreto-ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, el cual regula el uso y aprovechamiento de los recursos, entre otros el hídrico. También señala las categorías de

las áreas protegidas para conservación de los recursos forestales, suelos e hídricos. Establece además la categoría de parques nacionales naturales.

- Decreto número 877 de 1976. Sobre el manejo del recurso forestal, señalando las prioridades frente a su uso.
- Ley 09 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, organiza el SINA, reorganiza las CAR, establece los fundamentos de la política ambiental, define las licencias ambientales.
- Decreto número 1791 de 1996, sobre el manejo forestal, señalando los usos de este recurso, así como su aprovechamiento.
- Decreto número 2372 de 2010, que reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Resolución número 918 de 2011, que establece requisitos y procedimiento para susstracción de áreas en reservas forestales.
- Ley Orgánica 1454 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial.

#### Normas de educación ambiental:

- Decreto número 1337 de 1978, Reglamenta cursos de Ecología para la Educación Formal. Esto solo se llevó a cabo en algunos colegios del país.

Carta de Bogotá sobre Universidad y Medio ambiente 1985, introduce la dimensión ambiental en la educación superior.

Ley 99 de 1993, establece la coordinación de acciones en educación ambiental de parte del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación. Ley 70 de 1993: Esta ley inserta la educación ambiental en los programas de Etnoeducación.

Ley General de Educación 115 de 1994: Señala la educación ambiental como obligatoria en la educación formal.

Ley 1549 de 2002, “*por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial*”.

- Acuerdo número 407 de 2015, se establece un acuerdo marco entre el MEN y MADS para la “formación de una ciudadanía responsable: un país educado y una cultura ambiental sostenible para Colombia”.

### 3.3. Marco de Derecho Internacional

- Declaración del Día del Árbol: Existe el Día Internacional del Árbol, celebrado el 21 de marzo. Es conocido también como el Día Forestal Mundial y surgió de una recomendación del Congreso Forestal Mundial celebrado en Roma en 1969, la cual fue aceptada por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1971. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, cuyo objetivo es establecer una alianza mundial equitativa, mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses y se proteja la integridad del sistema ambiental”.
- Ley 29 de 1992, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono”, suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.
- Ley 30 del 5 de marzo de 1990, ratifica el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, que busca evitar los impactos potencialmente nocivos de la modificación de la capa de ozono sobre la salud humana y el medio ambiente y propende por una mayor investigación con el fin de aumentar el nivel de conocimientos científicos al respecto.
- Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Este convenio fue ratificado mediante la Ley 165 del 9 de noviembre de 1994.
- Ley 45 de 1983 ratifica el Convenio de las Naciones Unidas para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, celebrado en París el 16 de noviembre de 1972. En sus artículos 4° y 5°, la Convención establece: “Artículo 4°, Preservación de la vida en la tierra. Las generaciones actuales tienen la responsabilidad de legar a las generaciones futuras un planeta que en un futuro no esté irreversiblemente dañado por la actividad del ser humano. Al recibir la Tierra en herencia temporal, cada generación debe procurar utilizar los recursos naturales razonablemente y atender a que no se comprometa la vida con modificaciones nocivas de

los ecosistemas y a que el progreso científico y técnico en todos los ámbitos no cause perjuicios a la vida en la Tierra.

**Artículo 5°. Protección del medio ambiente.** 1. Para que las generaciones futuras puedan disfrutar de la riqueza de los ecosistemas de la Tierra, las generaciones actuales deben luchar en pro del desarrollo sostenible y preservar las condiciones de la vida y, especialmente, la calidad e integridad del medio ambiente. 2. Las generaciones actuales deben cuidar de que las generaciones futuras no se expongan a una contaminación que pueda poner en peligro su salud o su propia existencia. 3. Las generaciones actuales han de preservar para las generaciones futuras los recursos naturales necesarios para el sustento y el desarrollo de la vida humana”.

- Ley 1844 de 2017, por medio del cual se aprueba el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en París, Francia.
- Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

### 4. Derecho Comparado

Países como Argentina han sancionado leyes similares. Un ejemplo de ello es en Buenos Aires, donde se sancionó la Ley del Arbolado Público Urbano, la cual regula campañas de educación sobre la importancia de los árboles, junto a otras medidas<sup>19</sup>.

Chile, en el 2000, estudió una iniciativa llamada la Ley del Árbol, la cual proponía medidas como que cada propietario de inmuebles con árboles sería responsable de su cuidado y la reposición de árboles dañados.

Asimismo, en Turquía existe la ley forestal la cual protege los bosques urbanos y las áreas recreativas boscosas.

En Austria los árboles están protegidos por una ley especial de protección y en Brasil por cada árbol cortado, se debe compensar con dos árboles<sup>20</sup>.

Además, en cuanto a normas específicas sobre árboles en derecho comparado, los siguientes países celebran el día nacional del árbol<sup>21</sup>:

- Argentina, que lo celebra el 29 de agosto, desde el año de 1900.

<sup>19</sup> Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2009). *Ley de arbolado público urbano*. Obtenido de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3263.html>

<sup>20</sup> FAO. *Política y Legislación*. Obtenido en: <http://www.fao.org/docrep/005/y2328s/y2328s06.htm>

<sup>21</sup> Lizacano, O. (2016). *Proyecto de ley, por medio de la cual se promueve la siembra obligatoria de árboles - Ley siembra verde*. Obtenido de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2015%20-%202016/PL%20171-16%20arboles.pdf>

Bolivia, que lo celebra el 1° de octubre, realizando campañas en colegios e instituciones ambientales.

- Chile, que lo celebra el 6 de julio.
- China, que lo celebra el 12 de marzo, realizando campañas para que los estudiantes planten árboles ese día.
- Ecuador, país que lo celebra el 22 de mayo.
- España, que celebra el día internacional de los bosques el 21 de marzo, pero cada ayuntamiento organiza su propio día del árbol, realizando fiestas desde febrero hasta principios de marzo.
- Guatemala, que lo celebra el 22 de mayo con campañas de reforestación

### 5. Iniciativas Anteriores

El Congreso de la República ha discutido varios proyectos con enfoque similar, como:

- Proyecto de ley número 13 de 2012 Senado, por la cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado y los bosques urbanos y periurbanos y se dictan otras disposiciones. Presentado por el honorable Senador Carlos Alberto Baena López, y la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz, del Movimiento Político MIRA, este proyecto proponía medidas para la protección del arbolado urbano a través de obligaciones para la ciudadanía, las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Ambiente, las Entidades Distritales y las empresas de servicios públicos domiciliarios, entre otros. Este proyecto fue archivado el 20 de junio de 2014, en consonancia al artículo 190 de la Ley 5 de 1992. El texto del proyecto se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 454 de 2012 y su primera ponencia en la *Gaceta del Congreso* número 899 de 2012.
- Proyecto de ley número 61 de 2013 Senado, por medio de la cual se dicta la Ley del Árbol y se dictan otras disposiciones. El proyecto fue presentado por los honorables Senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Carlos Amaya. El texto del proyecto se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 637 de 2013, y su primera ponencia en la *Gaceta del Congreso* número 1000 de 2013.
- Proyecto de ley número 171 de 2016 Senado, por medio de la cual se promueve la siembra obligatoria de árboles - Ley Siembra verde. El proyecto de ley fue presentado por el Honorable Senador Oscar Mauricio Lizcano.

### 6. Contenido Normativo

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley busca establecer la creación del Área De Vida en cada uno de los municipios del país, con participación activa de toda la población. Las autoridades

municipales serán garantes de la creación de estas áreas.

**Artículo 2°.** *Ámbito.* El ambiente sano es un deber y un derecho, la presente ley establecerá las directrices generales para la creación del Área de Vida, la cual estará a cargo de las alcaldías. Estas deberán destinar un porcentaje del territorio municipal para promover la siembra y mantenimiento de árboles, por parte de los ciudadanos y las empresas quienes, por su labor, serán reconocidos por las autoridades, en el marco de acciones de promoción del desarrollo sostenible en el país.

**Artículo 3°.** *Área de Vida.* Es la zona definida y destinada por los Municipios para los programas de reforestación, previstos en la presente ley. Esta área comprenderá, preferiblemente, las cuencas hidrográficas que surten de agua a cada municipio.

La ciudadanía y las empresas sembrarán los árboles y plantas de acuerdo a los lineamientos establecidos por la alcaldía municipal y bajo su coordinación. Los programas de reforestación previstos en esta ley estarán orientados a conservar el ecosistema natural y serán manejados bajo el principio de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Las Secretarías de Planeación, acogíendose a conceptos técnicos, articulados a sus Planes de Ordenamiento Territorial, y en coordinación con la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción, establecerán las zonas de siembras, en procura de potenciar y recuperar zonas de importancia ecológica para el municipio.

El certificado podrá ser expedido si los árboles sembrados cumplen con las características de especie, piso térmico, fitosanidad, suelo y demás requisitos articulados a las condiciones ambientales locales que establezca la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción, siendo prioritaria la siembra de especies nativas que estimulen la recuperación y conservación de los ecosistemas.

## TÍTULO II

### DEL CIUDADANO

**Artículo 4°.** *Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano.* Establece la expedición del certificado como prueba de cumplimiento de plantar 5 o más árboles en el territorio nacional. Este certificado será otorgado por la autoridad municipal o distrital ambiental competente a los ciudadanos que cumplan lo establecido en esta ley.

El certificado para el ciudadano, tendrá validez por un año contado a partir de la fecha de expedición y será entregado al ciudadano que cumpla con lo establecido en el presente artículo como aporte a la conformación del Área de Vida.

**Artículo 5°. Beneficios ciudadanos.** Establece ocho beneficios distintos para quien obtenga el certificado Siembra Vida Buen Ciudadano. Por un lado, se establecen cuatro beneficios para adjudicación de becas y subsidios en educación superior y por el otro, cuatro beneficios que consisten en descuentos sobre el valor a cancelar por concepto del trámite de apostilla o legalización de documentos, copia de registro civil de nacimiento o defunción, certificado de tradición y libertad de inmuebles y expedición de la tarjeta profesional.

### TÍTULO III DE LAS EMPRESAS.

**Artículo 6°.** Todas las empresas debidamente registradas en Colombia deberán desarrollar un programa de reforestación en las cuencas hidrográficas, sembrando un árbol por cada uno de sus empleados o trabajadores.

**Artículo 7°.** Las empresas deberán cumplir esta ley anualmente a partir del año siguiente de la expedición de esta ley. Las Secretarías competentes en los municipios y distritos establecerán un calendario opcional para que las empresas según últimos dos números del NIT celebren una jornada de siembra con participación de la comunidad y las instituciones, promoviendo conciencia ambiental de siembra vida.

**Artículo 8°.** Las Secretarías de Medio Ambiente o de Planeación municipales expedirán el Certificado Siembra Vida Empresarial a las empresas que hayan cumplido con esta ley y reportará a la Cámara de Comercio. Será requisito cumplir con lo establecido en la presente ley, para la expedición y renovación de la matrícula mercantil.

**Artículo 9°.** Los árboles que se sembrarán deberán cumplir con las características de especie, piso térmico, fitosanidad, suelo y demás requisitos articulados a las condiciones ambientales locales.

**Artículo 10.** Esta certificación no tendrá ningún costo y será virtual.

**Artículo 11.** Cada empresa asumirá los costos del programa de reforestación.

**Artículo 12.** El Ministerio de Medio Ambiente reglamentará lo establecido en los artículos 8 y 10 de la presente ley y establecerá las excepciones para el cumplimiento de la misma, seis meses después de la expedición de esta ley.

### TÍTULO IV DE LOS ENTES TERRITORIALES.

**Artículo 13.** Establece la modificación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de

2011, reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, el cual quedaría así:

**“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales.** *Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, y los ecosistemas estratégicos, humedales y páramos, que contribuyan a la prestación de servicios ecosistémicos relacionados con el recurso hídrico.*

*Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para dos fines:*

- a) *La adquisición, mantenimiento y administración de las zonas para protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas, o*
- b) *Para financiar la ejecución de programas o proyectos que cumplan uno o varios de los siguientes objetivos: recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.*

*Los recursos de que trata el presente artículo se destinarán proporcionalmente a cada uno de los dos fines establecidos en esta ley. Si para la adquisición de zonas se requiere menos del 50% de estos recursos, el porcentaje restante se destinará para financiar la ejecución de programas o proyectos de recuperación, conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.*

*La administración de estos recursos corresponderá al respectivo ente territorial. Los departamentos, distritos o municipios, garantizarán la inclusión de los recursos en sus respectivos presupuestos anuales individualizando la partida destinada para tales fines”.*

*La administración de estas zonas corresponderá al respectivo ente territorial, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional, entidad que definirá las áreas prioritarias para ser adquiridas y/o reforestadas, con la opcional participación de la sociedad civil, y se utilizarán como referentes los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Manejo de Áreas Protegidas y Ecosistemas Estratégicos, los planes de manejo de microcuencas y los instrumentos de planificación ambiental regional.*

Los entes territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales, al inicio de cada administración, realizarán un plan estratégico para la inversión de estos recursos y de los demás que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades con el mismo objetivo, logrando la articulación de la inversión de los recursos.

**Artículo 14.** Establece que será la Corporación Autónoma respectiva la que certificará que los municipios, distritos y gobernaciones han cumplido durante el año anterior con el objeto de esta ley, para poder recibir los recursos del Sistema Nacional Ambiental, que correspondan a la siguiente vigencia.

**Artículo 15.** Los párrafos 1° y 2° de este artículo permanecen igual.

## TÍTULO V

### OTRAS DISPOSICIONES

**Artículo 16.** La reforestación que se realiza en el cumplimiento de esta ley no será comercial.

**Artículo 17.** Las Corporaciones Autónomas Regionales en sus programas y de su presupuesto velarán por el crecimiento, mantenimiento y conservación de las áreas sembradas por esta ley.

**Artículo 18.** Establece que todos los ciudadanos y empresas que se acojan a esta ley serán beneficiarias del artículo 253 del Estatuto Tributario Nacional.

**Artículo 19. Obligatoriedad de componente de reforestación en el PRAE.** Establece que todos los Proyectos Ambientales Escolares de las instituciones educativas del país deberán contar con un componente de reforestación. Las Corporaciones Autónomas Regionales junto con las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales articularán los lineamientos y requisitos que estos planes deben seguir y tomarán las medidas necesarias para que los estudiantes que siembren árboles reciban el certificado Siembra Vida de acuerdo con lo establecido en esta ley.

Su párrafo adicional establece que todas las instituciones educativas deberán enviar semestralmente un informe de desarrollo de sus programas de reforestación a la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción y a la Secretaría de Educación Distrital o Municipal que corresponda.

**Artículo 20. Jornadas de capacitación.** Declara que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), serán los encargados de

impartir jornadas de capacitación básica sobre siembra y mantenimiento de árboles en todos los municipios de Colombia.

**Artículo 21. Instituciones de educación superior.** Establece que las instituciones de educación superior articularán esfuerzos con las Secretarías de planeación municipales y las Corporaciones Autónomas Regionales para garantizar que la comunidad educativa realice las actividades necesarias para obtener el certificado de Siembra Vida.

**Artículo 22. Gran Condecoración del Árbol.** Instaura el premio Gran Condecoración del Árbol para quienes a través de sus acciones promuevan e incentiven la adquisición del certificado Siembra Vida y zonas de Áreas de Vida. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de reglamentar dicho galardón bajo las modalidades de alcalde, ciudadanía, centro educativo, empresa privada y entidad pública. Dicho galardón se entregará a nivel departamental y nacional.

**Artículo 23. Árbol simbólico.** Declara que en las cabeceras municipales en donde no exista un árbol simbólico representativo del municipio, se sembrará adoptándolo por acuerdo del Concejo Municipal respectivo como el árbol municipal.

**Artículo 24. Sistema de Seguimiento Virtual de Reforestación Ciudadana.** Establece que deberá reportarse por medio de una plataforma virtual los aportes de las Áreas de Vida en mitigación al cambio climático y recuperación y conservación de ecosistemas con información suministrada por las Secretarías de Planeación municipales, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien deberá crear y administrar dicha plataforma.

**Artículo 25.** El Ministerio del Medio Ambiente reglamentará la presente ley y establecerá las excepciones para el cumplimiento de la misma, seis meses después de la expedición de esta ley.

**Artículo 26.** Establece las Vigencias y Derogatorias.

De los honorables Congresistas,

  
JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA  
Senador de la República

  
CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

  
SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)  
El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_

**BIBLIOGRAFÍA**

Aguae Fundación. (2016). *Los árboles son los pulmones del planeta*. Obtenido de [https://www.fundacionaguae.org/aquaeviews/edition-28/img/infografia\\_oxigeno.pdf](https://www.fundacionaguae.org/aquaeviews/edition-28/img/infografia_oxigeno.pdf) Crawford, M. (2018). *Calaveras Big Trees Association*. Obtenido de <https://bigtrees.org/> Crews, J. (2003). *Significado simbólico del bosque y del árbol en el folclore*. Obtenido de <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/005/y9882s/y9882s07.pdf>

Escobar, E. (2017). *La grave deforestación en Colombia, nos afecta a todos y es el gran reto*. Obtenido de <http://www.natura.org.co/portfolio-item/la-grave-deforestacion-colombia-nos-afecta-todos-gran-reto/>

FAO. (2018). *Los bosques, el desarrollo económico y el medio ambiente*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/003/X6955S/X6955S02.htm>

IDEAM. (2016). *Deforestación en Colombia*. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/deforestacion-colombia>

Lizacano, O. (2016). *Proyecto de ley, por medio de la cual se promueve la siembra obligatoria de árboles - Ley Siembra Verde*. Obtenido de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2015%20-%202016/PL%20171-16%20arboles.pdf>

Ministerio de Ambiente. (2002). *Política Nacional de Educación Ambiental*. Obtenido de [http://oab.ambientebogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/politica\\_nacional\\_educacion\\_ambiental.pdf](http://oab.ambientebogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/politica_nacional_educacion_ambiental.pdf)

OEI. (2018). *La deforestación en el mundo*. Obtenido de <https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/?La-deforestacion-en-el-mundo>

ONU. (20112). *Plant for the planet*. Obtenido de <http://www.un.org/climatechange/es/blog/2014/08/plant-planet-billion-tree-campaign-2/>

Raspeig. (2014). *Importancia de los árboles en las ciudades*. Obtenido de <http://www.raspeig.es/uploads/ficheros/portales/documentos/201405/documentos-control-de-plagas-en-san-vicente-del-raspeig-es.pdf>

Real Academia Española (2018). *Árbol*. Obtenido de <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=3QPp95d>

Semana Sostenible. (2015). *En el mundo hay 422 árboles por persona*. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/arboles-mundo-cuantos-actualidad/33780>

Tree People. (s.f.). *Los 22 beneficios principales de los árboles*. Obtenido de 2015: <https://www.treepeople.org/espanol/beneficios-de-arboles>

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

El día ...del mes de ... del año ... se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 206, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**SENADO DE LA REPÚBLICA****SECRETARÍA GENERAL****Tramitación Leyes**

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 206 de 2018 Senado, *por medio de la cual se promueve la reforestación y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen 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 *Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Carlos Felipe Mejía Mejía y Álvaro Uribe Vélez*. 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., 8 de noviembre 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.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2018 SENADO**

*por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.*

Medellín, 29/10/2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7 N°. 8-68 Capitolio Nacional

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Observaciones al **Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado**, por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Eljach:

El municipio de Medellín, a través de la Secretaría General, realiza un seguimiento permanente a la Agenda Legislativa Nacional en relación con los proyectos de ley que tienen incidencia a nivel municipal. En desarrollo de esta fundamental tarea, se tuvo conocimiento del **Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado**, que fue remitido a su Despacho para el respectivo trámite legislativo.

En atención a ello y con la finalidad de hacernos partícipes y dar aportes a los temas de interés territorial, respetuosamente nos permitimos presentar a continuación un análisis de los artículos del proyecto que presentan alguna observación con las respectivas sugerencias realizadas por la Dependencia que tiene conocimiento del tema (Secretaría de Gestión y Control Territorial-Subsecretaría de Servicios Públicos), complementado con el estudio realizado por esta Secretaría:

“**Artículo 1º.** El agua es un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, para garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, por ende, se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida digna de los colombianos.

El Estado garantizará de forma gratuita a cada hogar ubicado en estratos socioeconómicos uno (1) o dos (2), de uso residencial y mixto, veinte (20) metros cúbicos de agua potable que les permita llevar una vida en condiciones dignas conforme a los establecido en la Constitución Política”.

#### **Observaciones**

Frente a la norma propuesta se plantean varias observaciones que a continuación se proceden a explicar:

En primer lugar, debe indicarse que para el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, se cuenta con varios tipos de suscriptores, los cuales corresponden a los usos de sus correspondientes inmuebles: oficial, especial, industrial, comercial y residencial. Para el suscriptor residencial existe una clasificación a partir de las condiciones socioeconómicas de las viviendas a través de la asignación de un estrato; el cual, a su vez, sirve de base para la asignación de subsidios o el cobro de contribuciones en desarrollo del criterio de solidaridad en el marco tarifario contenido en el artículo 367 de la Constitución Política.

A partir de lo anterior, puede evidenciarse que el proyecto de ley pretende aplicar la estratificación socioeconómica, que es únicamente para los suscriptores residenciales, a otro tipo de usos<sup>1</sup>. En otras palabras, a la luz de la normativa vigente, sólo los suscriptores residenciales están clasificados en estratos socioeconómicos del 1 al 6.

Debe tenerse presente también que la estratificación socioeconómica se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios, permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus facturas.

Adicionalmente, no existe en la legislación vigente el uso mixto, por lo que no se tendrían criterios para su calificación y determinación. Asimismo, este uso mixto, podría incluir usos industriales, comerciales, oficiales y especiales, los cuales no se encuentran asociados a garantía de derechos fundamentales y, por lo tanto; no es posible su asociación al carácter de “vital” del agua. Debe tenerse presente que el concepto de mínimo vital de agua potable hace referencia a la cantidad mínima de agua que cada persona requiere para cubrir sus necesidades más básicas, tanto fisiológicas como de preparación de alimentos, higiene y saneamiento principalmente.

Ahora bien, una posible lectura de la norma propuesta es que se subsidien con 20 metros cúbicos de agua al mes los estratos 1 y 2, aun cuando dicha vivienda se destine de manera parcial a otros usos como el industrial o comercial, tratándose por ejemplo de pequeñas empresas, iniciativas de emprendimiento, tiendas de barrio, pequeños almacenes y demás. En dicho caso, debe tenerse en cuenta que la normatividad del sector ya soluciona el asunto sin que el

<sup>1</sup> Es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. En cada municipio existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales, aplicable a cada uno de los servicios públicos. (Art. 101.1 y 101.4 Ley 142 de 1994).



suscriptor respectivo deje de ser residencial. En efecto, el artículo 2.4.1.2 de la Resolución CRA<sup>2</sup> 151 de 2000<sup>3</sup> indica que los establecimientos comerciales e industriales conexos a las viviendas son suscriptores residenciales siempre y cuando la acometida de conexión de acueducto no supere de media (1/2") pulgada.

Por su redacción, esta norma hace referencia a que el local conexo comercial o industrial a la vivienda, tenga acometida independiente de esta, con la condición de que no sea superior a media pulgada (1/2) para que se le facture de manera independiente como usuario residencial. De no tener acometida independiente el local conexo, se expedirá una sola factura para todo el inmueble como usuario residencial, y se cobrará un solo cargo fijo<sup>4</sup>.

En segundo lugar y en relación con el volumen de agua propuesto en la iniciativa como subsidio para los estratos 1 y 2, no tiene en cuenta las políticas de uso racional de agua contenidas en la Ley 373 de 1997<sup>5</sup>, así como los estudios de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), sobre el consumo de agua que le permiten determinar el volumen de consumo básico por familia<sup>6</sup>.

Al respecto, si bien el proyecto de ley referencia estudios de la CRA, no tiene en cuenta los últimos que sirvieron de base para determinar el consumo básico vigente. El consumo básico es aquel destinado a las necesidades esenciales de las familias<sup>7</sup>, estableciendo el volumen correspondiente a este de 20 metros cúbicos en el año 2001. Por lo tanto, habría un retroceso en el avance en los comportamientos del ahorro y cuidado del agua desde tal fecha a la actualidad.

La situación actual en relación con el consumo de agua, le permitió a la CRA establecer un volumen de agua discriminado por climas a través de la Resolución CRA 750 de 2016, de la siguiente manera:

Altitud promedio del municipio	Consumo básico
Por encima de los 2.000 (m.s.n.m.)	11 m <sup>3</sup>
Entre 1.000 y 2.000 (m.s.n.m.)	13 m <sup>3</sup>
Por debajo de 1.000 (m.s.n.m.)	16 m <sup>3</sup>

Al respecto es preciso recordar que en la actualidad sólo se subsidia el volumen correspondiente al consumo básico, por disposición del artículo 99.5 de la Ley 142 de 1994.

Así, es indiscutible que en la iniciativa que se estudia, el volumen propuesto para subsidiar a los estratos 1 y 2, corresponde a cantidades superiores a las que hoy se considera como consumo básico.

En tercer lugar y en consonancia con lo anteriormente expuesto, es preciso indicar que la Corte Constitucional no sólo ha considerado al agua potable como un derecho fundamental y lo ha protegido vía acción de tutela cuando se está en presencia de sujetos de especial protección: niños, adultos mayores, discapacitados, mujeres en estado de embarazo o lactancia y personas enfermas<sup>8</sup>; sino que además ha estimado la cantidad necesaria de agua potable que requiere una persona para garantizar su vida digna: 50 litros diarios<sup>9</sup>.

Para llegar a esa conclusión, la Corte se basa en el estudio sobre "*Domestic Water Quantity, Service Level and Health*"<sup>10</sup> del año 2003 realizado por la Organización Mundial de la Salud que estima varios niveles de servicio según la cantidad, continuidad en el servicio, necesidades que puede atenderse con ellas y su correspondiente afectación a la salud. Siendo guía para la actual línea jurisprudencial el nivel de servicio "*intermedio*"<sup>11</sup>, el cual consiste en una cantidad de 50 litros diarios por persona, abastecida a través de un grifo público mínimamente, con una destinación que permite su consumo, la preparación de alimentos, la higiene personal, aseo doméstico y saneamiento, lo que genera una baja afectación para la salud<sup>12</sup>.

Al respecto, es conveniente señalar lo manifestado en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

<sup>2</sup> Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

<sup>3</sup> Regulación integral de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

<sup>4</sup> Concepto 814 de 2016, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>5</sup> *Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.*

<sup>6</sup> Es deber de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, de acuerdo con sus competencias, establecer consumos básicos en función de los usos del agua, desincentivar los consumos máximos de cada usuario y establecer los procedimientos, las tarifas y las medidas a tomar para aquellos consumidores que sobrepasen el consumo máximo fijado. Ley 373 de 1997, artículo 7°.

<sup>7</sup> Resolución CRA 151 de 2001, artículo 1.2.1.1

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-410 de 2003. M. P.: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia T-270 de 2007. M. P.: Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional. Sentencia T-381 de 2009. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2013. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-028 de 2014 y T-733 de 2015. M. P.: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia T-034 de 2016. M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>10</sup> En español: "*Cantidad de agua doméstica, el nivel de servicio y la salud*".

<sup>11</sup> World Health Organization. "*Domestic Water Quantity, Service Level and Health*". 2003.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de Derechos Humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. De acuerdo con este Informe,

*“[s]i bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), pueden servir de orientación útil. Por consiguiente, se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud (31).*

*El umbral de 25 litros por persona por día representa el nivel mínimo para mantener la vida, pero esta cantidad plantea problemas de salud, ya que es insuficiente para atender las necesidades de higiene básica y consumo (32). En los casos de emergencia, tales como desastres naturales, conflictos o situaciones después de los conflictos, el Manual del Proyecto Esfera sugiere un abastecimiento básico de 7,5 a 15 litros mínimos por persona y por día, ya que puede no haber suficiente agua disponible para atender a todos los usos personales y domésticos (33). Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar con arreglo a un contexto en particular; y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores”<sup>13</sup>.*

Así, se tiene entonces que 50 litros diarios son equivalentes a 1.500 litros mensuales por persona, es decir, 1.5 metros cúbicos por persona al mes es suficiente para cumplir, no sólo el parámetro de la Corte Constitucional, sino el de la Organización Mundial de la Salud y las necesidades de consumo, preparación de alimentos, higiene personal y doméstica y saneamiento de cada uno de los beneficiarios.

En cuarto lugar, debe indicarse que si bien la Ley 142 de 1994 creó la estratificación socioeconómica de las viviendas como la herramienta para focalizar los subsidios en los servicios públicos, esta herramienta es insuficiente para medir el grado de vulnerabilidad y pobreza de la población que tendría necesidad de un suministro del mínimo vital de agua. Ello por cuanto la estratificación valora sólo aspectos de la vivienda en su exterior y no las condiciones de vulnerabilidad de las personas quienes serían sujetos de dicha protección legal del mínimo vital de agua.

La estratificación se adelanta mediante el procesamiento de la base predial catastral urbana

actualizada. La unidad de estratificación es el inmueble residencial (casa o apartamento) y se realiza con el acompañamiento del DANE, quien suministra a la alcaldía los manuales, el aplicativo de computadora, los formularios y los formatos que le permiten mantenerla vigente y actualizada<sup>14</sup>.

Las actividades a desarrollar durante la aplicación de esta metodología, comprenden el procesamiento de la información predial catastral, la verificación y confrontación en terreno del resultado preliminar de la zonificación estratificada, el procesamiento individualizado de la información correspondiente a cada predio, la revisión de las viviendas atípicas, la evaluación del impacto de la aplicación de los resultados obtenidos y el alistamiento para la adopción de la estratificación y su correspondiente aplicación<sup>15</sup>.

Mientras que, para focalizar con mayor grado de exactitud los subsidios que se otorgan por parte del gobierno, existe el Sisbén, que evalúa aspectos no sólo correspondientes a la unidad habitacional sino, además, del acceso a servicios básicos de las familias como salud y educación y, en general, el grado de vulnerabilidad y pobreza multidimensional<sup>16</sup>.

De otro lado, es imperioso manifestar que el municipio de Medellín institucionalizó el programa del Mínimo Vital de Agua Potable, pionero en el país, a través del Acuerdo 06 de 2011, expedido por el Concejo Municipal, auspiciando 2.5 metros cúbicos de agua potable a cada persona beneficiaria y que se encuentran encuestadas en el Sisbén versión 3 de Medellín con un puntaje de hasta 47.99, o estar inscrito en el Registro Único de Víctimas como desplazado. Su reglamentación está contenida en el Decreto 1889 de 2011, modificado por el Decreto 013 de 2014. El programa ha permitido pasar de 7.179 hogares beneficiarios en el año 2009 a 40.105 en el año 2016<sup>17</sup>.

Respecto del impacto fiscal para el municipio de Medellín, actualmente el valor de los subsidios para el servicio de acueducto al mes corresponde a \$6.210.897.958 con los porcentajes actuales; mientras que considerando la proyección de acuerdo con la modificación propuesta por el proyecto de ley, el costo de los subsidios para acueducto se incrementaría en un 336% al pasar a \$20.851.958.639 al mes. Ello sin que se aumente el recaudo de contribuciones, pues estas continúan igual. Por lo tanto, el impacto fiscal resulta altamente considerable.

### Sugerencias

- Incluir en la exposición de motivos el análisis económico y financiero de mantener esta

<sup>13</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas- A/HRC/6/3-16 de agosto de 2007, Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General.

<sup>14</sup> DANE. En: <http://www.dane.gov.co/indcx.php/116-cspanol/informacion-georeferenciada/2419-estratificacion-socioeconomica-metodologia>.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Ver Conpes Social 150 de 2012.

<sup>17</sup> Corte al 31 de julio de 2016.

iniciativa. Es necesario realizar una valoración de los costos financieros y económicos del alcance del artículo y sus posibles impactos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de entidades territoriales y de la Nación.

- Se recomienda modificar la redacción del artículo 1° de manera que sea concordante con los consumos básicos establecidos en la Resolución CRA 750 de 2016 (para Medellín son 13 m<sup>3</sup>) y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia. Se debe actualizar la sustentación de motivos con la actual regulación sectorial, especialmente la resolución citada, y los estudios que dieron lugar a ella.
- La sustentación de motivos describe muchas posibilidades de determinación de la cantidad de agua considerada mínimo vital, pero no concluye cuál es el criterio para determinar la cantidad propuesta en el proyecto de ley. Se recomienda concluir.
- Se sugiere incluir en el proyecto de ley al servicio de alcantarillado, llevando la misma suerte en términos de cantidades y techos de subsidios que el de acueducto.
- Se recomienda eliminar de la redacción los usos mixtos.

“**Artículo 2°.** Modifíquese el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

*“99.6. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 50% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de este para el estrato 1; salvo para el caso del mínimo vital de agua potable hasta 20 metros cúbicos, el cual debe ser subsidiado en un 100% para los estratos 1 y 2”.*

### Observaciones

Mediante este artículo se pretende modificar los porcentajes toques de subsidios para los estratos 1, 2 y 3; eliminando la progresividad con la que cuenta en la actualidad, pues a menor estrato existe un porcentaje de subsidio mayor, lo que se entiende coherente con el criterio de solidaridad en la tarifa, consagrado en el artículo 367 de la Constitución Política.

Actualmente, la Ley 1450 de 2011, en su artículo 125, consagró los siguientes toques de subsidios: 70% para el estrato 1, 40% para el estrato 2, y 15% para el estrato 3. Mientras que el proyecto de ley propone los siguientes toques: 50%

para el estrato 1, 40% para el estrato 2 y 50% para el estrato 3. Desdibujando la progresividad.

Adicional a lo anterior, se encuentra una contradicción en el contenido mismo del artículo del proyecto de ley, toda vez que, por un lado, cambia el porcentaje de subsidio para los estratos 1 y 2, según lo que se relacionó anteriormente, pero al mismo tiempo establece que el subsidio corresponderá a un volumen de 20 metros cúbicos al mes para dichos estratos. El consumo de agua superior a 20 metros cúbicos al mes no podría ser subsidiado, pues por disposición del artículo 99.5 de la Ley 142 de 1994, sólo se subsidia el consumo básico, por lo tanto, se evidencia una contradicción en la norma que debe ser subsanada.

### Sugerencias

- Se recomienda modificar la redacción del artículo para aclarar el monto del subsidio para los estratos 1 y 2, a fin de eliminar la contradicción entre porcentaje y volumen.
- Definir nuevamente los porcentajes toques de subsidio, de tal manera que sean coherentes con el principio de progresividad.
- Por último, se reitera que debe considerarse la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con el volumen de agua que constituye el mínimo vital de agua potable y la población objeto del mismo.

“**Artículo 3°.** *Competencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Es competencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas garantizar el suministro del mínimo vital de agua potable.*

*En los eventos en que los municipios no puedan atender el pago del mínimo vital de agua potable con sus propios recursos y con los provenientes del Sistema General de Participación, las autoridades municipales, departamentales y nacionales gestionarán recursos de los correspondientes presupuestos con el fin de hacer efectivo el derecho al mínimo vital de agua”.*

### Observaciones

La exposición de motivos no hace un análisis de impacto fiscal de la iniciativa en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. No está claro cuál sería el mecanismo para que un municipio determine la imposibilidad de financiar el mínimo vital. Tal y como se encuentra formulado el proyecto de ley, los municipios no contarían con recursos suficientes para financiar el mínimo vital, teniendo que acudir siempre a recursos de fuentes nacionales, por lo cual se deberá realizar un análisis financiero de los recursos de la Nación que sustenten el proyecto de ley.

En cuanto a la mención al Sistema General de Participaciones como posible fuente de recursos para financiar el mínimo vital, actualmente la destinación de los recursos contemplada en la Ley 1176 de 2007, no establece la posibilidad de financiar esta actividad, a menos que sea incluida

como subsidios del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Debe tenerse presente también que con la iniciativa se estaría beneficiando únicamente a aquellas viviendas que ya cuentan con el servicio de acueducto, dejando por fuera a aquellas que aún no cuentan con una conexión legal del servicio. Así, los recursos requeridos para financiar el mínimo vital de agua dejarían desfinanciados los programas dirigidos al aumento de la cobertura, perjudicando a la población más vulnerable.

En ese sentido, es necesario realizar un análisis financiero a la luz de la sostenibilidad expresada en la Ley 617 de 2000, en tanto esta obligación pueda generar desequilibrios a las entidades territoriales y desbalance en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

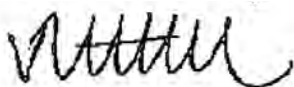
No es claro que entidades como las Áreas Metropolitanas puedan asumir estas responsabilidades, pues no disponen de dichas funciones a la luz de la Ley 1625 de 2013.

#### Sugerencias

- Se recomienda modificar la Ley 1176 de 2007, en el sentido de habilitar la destinación de los recursos SGP – partidas Agua Potable y Saneamiento Básico y Propósito General, para financiar el mínimo vital de agua potable e incrementar la porción de recursos que se transfieren para financiar este nuevo gasto.
- Se recomienda modificar la Ley 1530 de 2012, con la finalidad de habilitar el acceso de todos los municipios a recursos de regalías (independiente de su nivel de NBI), para financiar el mínimo vital de agua potable.
- Se recomienda incluir en la exposición de motivos el análisis económico y financiero, de mantener esta iniciativa. Es necesario realizar una valoración de los costos financieros y económicos del alcance del articulado y sus posibles impactos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales y de la Nación. Adicionalmente, debe evaluarse la pertinencia de asignar esta competencia a las Áreas Metropolitanas.
- Se debe analizar el impacto del proyecto en el marco de la Ley 617 de 2000 (indicadores de sostenibilidad e impacto).

Por las razones antes expuestas, consideramos que el proyecto de ley bajo análisis, en la forma en que está planteado, tendría altos impactos fiscales para las entidades territoriales y, por ende, afectaría la sostenibilidad de los municipios.

Cordialmente,



VERONICA DE VIVERO ACEVEDO  
SECRETARIA GENERAL

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2018 SENADO

*por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan), y se establecen otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-62 Bogotá, D. C.

**Asunto:** Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 213 de 2018 Senado**, *por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan), y se establecen otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa legislativa, tiene por objeto constituir un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), determinar los principios, derechos, objetivos, responsables e instituciones que lo conforman y crear la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional como entidad rectora del Sinsan, determinando su estructura básica y funciones.

Frente al particular, se considera que el artículo 10 de la iniciativa, transcrito a continuación, **es inconstitucional por contener un asunto que es de iniciativa privativa del Gobierno nacional en el marco de lo señalado en el artículo 154 de la Carta Política y por no cumplir con los requisitos constitucionales relacionados con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.**

*“Artículo 10. Creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Créase la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ansan) como una agencia estatal de naturaleza especial, de carácter técnico y ejecutivo, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del nivel nacional, con personería*

*jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

*Parágrafo transitorio 1°. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses para:*

1. *Constituir la estructura de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ansan).*
2. *Fusionar, escindir, transformar, suprimir y reasignar funciones y competencias orgánicas, señalar, modificar, determinar los objetivos, así como determinar su vinculación o adscripción, el número, estructura orgánica y orden de precedencia de agencias nacionales y altas consejerías y otras entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional cuyas funciones sean asumidas por la Ansan.*

*Las funciones señaladas en la presente ley para la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria no serán modificables por medio de estas facultades.*

3. *Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento que se requieran para asumir las funciones que reciba como consecuencia de la supresión o transformación de las entidades.*

*Parágrafo transitorio 2°. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar y modificar la estructura de la administración pública nacional serán ejercidas con el propósito de garantizarla Política de Estado para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Pesan), la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente la organización y funcionamiento de la administración pública y con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.*

*Parágrafo transitorio 3°. El Presidente de la República determinará la planta de personal necesaria para el funcionamiento de las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas, o reestructuradas en desarrollo de estas facultades extraordinarias.*

*Parágrafo transitorio 4°. Se garantizará la protección de los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades fusionadas, escindidas, reestructuradas, liquidadas o reestructuradas. En los empleos que se creen se incorporarán los servidores públicos que cumplan estas funciones, en las entidades suprimidas, fusionadas o reestructuradas, de acuerdo con las necesidades del servicio. Igualmente, se realizarán los traslados de recursos a los cuales haya lugar”.*

Respecto del mencionado artículo, se debe tener en cuenta que los artículos 150 y 154 de la Constitución Política señalan:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica: reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía, así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.*

*(...)*”.

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

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

En este sentido, es claro que el asunto que contiene el artículo 10 del proyecto de ley es de iniciativa privativa del Gobierno nacional, por lo tanto, no es dable la creación de la mencionada Agencia en atención a que la iniciativa del proyecto del asunto es parlamentaria y no gubernamental, por lo que de insistirse en su creación dicha disposición y sus conexas devendrán en inconstitucional al no existir aval del Gobierno. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-889-2006<sup>1</sup> manifiesta “...La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (...) Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental (...)”.

**De otra parte, respecto de las facultades extraordinarias señaladas en el parágrafo 1°**

<sup>1</sup> Corte Constitucional Sentencia C-889 de 2006 M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

**y siguientes del citado artículo 10 del proyecto de ley**, se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha señalado frente al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política que: *“la norma constitucional relacionada (sic) que las facultades deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno, debe existir la necesidad de dotar al Presidente de la República de dichas facultades o deben ser otorgadas como resultado de la conveniencia pública. Así pues, la ley de facultades debe contener de manera expresa y precisa las materias objeto de delegación legislativa, además de ser concedidas por un plazo que no puede exceder de seis meses. La expedición de estas leyes de delegación requiere de una mayoría cualificada consistente en la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”*.

Conforme con lo anterior, se encuentra que el artículo 10 del proyecto de ley no cumple con los requisitos que la jurisprudencia ha señalado en torno al numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, en la medida que la iniciativa es parlamentaria y no gubernamental, luego las facultades que se pretenden otorgar no han sido solicitadas por el Gobierno nacional, requisito sin el cual se torna en inconstitucional en lo que respecta a ese punto.

Aunado a esto, en el marco de las facultades que se pretenden otorgar al Presidente de la República, se establece que este podrá *“Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento que se requieran para asumir las funciones que reciba como consecuencia de la supresión o transformación de las entidades”*. Sobre esta facultad, es importante mencionar que esta debe cumplir con un requisito adicional y es no fijar o crear obligaciones adicionales que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, conforme al numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Política.

Por otro lado, **es inconveniente el proyecto de ley por el impacto fiscal que genera la creación de una nueva entidad y la articulación de nuevas políticas que implican gasto público**.

Frente a la creación de la nueva Agencia, se aclara que esta demandaría costos adicionales para la Nación, los cuales no pueden ser determinados con exactitud, debido a que en el articulado sólo se describe la estructura administrativa básica de la Agencia, mas no se hace referencia a los requerimientos específicos en materia de infraestructura física, humana, y los recursos financieros necesarios para cubrir su funcionamiento y proyectos de inversión. No obstante, con el ánimo de ejemplificar el costo fiscal estimado de dicha Agencia, en el siguiente

cuadro se toma como referencia el promedio del presupuesto anual de funcionamiento de agencias existentes. Respecto de la estimación, se aclara que se presentan los presupuestos de funcionamiento para 2018 de 12 agencias<sup>3</sup>, tal como aparecen en el Decreto de Liquidación 2236 de 2017<sup>4</sup>.

#### **Cuadro - Presupuesto de funcionamiento 12 agencias en 2018**

<b>Agencia</b>	<b>Presupuesto funcionamiento 2018 (miles de millones de pesos)</b>
Agencia de Cooperación Internacional	28,7
Agencia de Desarrollo Rural	22,7
Agencia de Renovación de Territorio	46,2
Agencia de Tributos, Rentas y Contribuciones (TRO)	18,4
Agencia Nacional de Contratación Pública	9,5
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	48,8
Agencia Nacional de Infraestructura	73,6
Agencia Nacional de Minería (ANM)	98,4
Agencia Nacional de Tierras	22,4
Agencia Nacional del Espectro	13,2
Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	4,9
Agencia Nacional de Seguridad Vial	17,7
<b>Promedio</b>	<b>33,66</b>

**Fuente:** Decreto de Liquidación 2236 de 2017.

**Elaboración:** Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se observa, el presupuesto de funcionamiento para 2018 de las 12 agencias señaladas está comprendido en un rango que va de los **\$4.900 millones** a los **\$98.100 millones** con un promedio de **\$33.600 millones**, lo cual generaría gastos adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación que no se encuentran previstos ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector.

No obstante, el costo promedio descrito en el anterior cuadro solo correspondería al funcionamiento anual de la nueva agencia, pero no tendría en cuenta la inversión inicial de recursos para su montaje, tales como la construcción o

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1155 de 2008. M. P.: Jaime Araújo Rentería.

<sup>3</sup> No se incluyen en la estimación dos agencias: la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares. Esto a razón de que sus presupuestos de funcionamiento son mucho mayores al resto de agencias.

<sup>4</sup> Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

adecuación de la sede, los equipos de cómputo, el mobiliario, ni la inversión encaminada, por ejemplo, a “*Garantizar la operatividad del Observatorio para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN) del país, como una estrategia para disponer de información confiable y oportuna que permita la toma inteligente de decisiones sobre SAN y la actualización de la PESAN*”, establecida en el numeral 9 del artículo 13 sobre las funciones de la Agencia del proyecto de ley en mención.

En este sentido, teniendo en cuenta que el país atraviesa por una situación económica que limita el gasto público, **se recuerda que estos costos no se encuentran contemplados en las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, por lo que la operación quedaría supeditada a las condiciones fiscales de la Nación.** En este punto, el proyecto de ley no incluye su impacto fiscal, ni fuentes de financiación adicionales que cubran los costos de la misma, conforme lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>5</sup>.

Por otro lado, el numeral 5 del artículo 14 del proyecto de ley establece que el patrimonio de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ansan), estará conformado, entre otros por: “*(...) Los recursos que reciba por concepto de regalías cuando desarrolle función de ejecución de proyectos con estos recursos*”. **Respecto a esta propuesta, se considera innecesaria toda vez que desconoce la especialidad del Sistema General de Regalías (SGR).** Frente al particular, la Ley 1530 de 2012<sup>6</sup> y demás normativa que lo regula establece que la ejecución de los recursos del SGR deberá ser realizada por las entidades de naturaleza pública, observando las normas de contratación pública vigente y aplicable, siendo necesario recordar que por mandato constitucional el SGR tiene su propio sistema presupuestal y se rige por las normas establecidas en Ley 1530 de 2012, recursos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones.

En otro punto, se precisa que varias de las funciones que se esperan desarrollar por la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y

Nutricional, actualmente, están a cargo de otras entidades como: el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia (OSAN), que hace seguimiento y análisis a las políticas de seguridad alimentaria en el país: el ICBF como ejecutor de programas, estrategias y proyectos relativos a la seguridad alimentaria y nutricional; el Invima como vigilante de las buenas prácticas de manufactura en la producción de alimentos, el Ministerio de Educación como coordinador del Programa de Alimentación Escolar (PAE), y, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, en especial bajo la coordinación de la subdirección de Seguridad Alimentaria que además propende por hallar soluciones para los problemas de hambre e inseguridad alimentaria y nutricional en el país.

En este sentido, **la planeación, administración y ejecución de dichos programas entrarían en conflicto con las normas actualmente existentes sobre la materia, lo que generaría duplicidad de funciones y podría entrar en contradicción con la destinación de algunos recursos utilizados para los mencionados fines.** Para este Ministerio es indispensable que las propuestas que se hagan sobre esta materia estén articuladas con las ++competencias de administración y ejecución del PAE y, en general, con todas las entidades del orden nacional que intervengan en ese Programa con el fin de no generar mayor dispersión de competencias.

Finalmente, **no es claro el proyecto en determinar si la problemática del Programa de Alimentación Escolar busca ser abordada a partir de una duplicación de esfuerzos por parte de la Nación en relación con el Programa PAE, o si será solo una entidad del Gobierno nacional la que será el órgano rector de la política alimentaria en Colombia.** En ese mismo sentido, el proyecto del asunto debería contar con información actualizada y que corresponda a la realidad del sector, habida cuenta que contiene cifras de 2014. En este punto, este Ministerio sugiere tener en cuenta el diagnóstico realizado por la Dirección General de Apoyo Fiscal de esta Cartera sobre los distintos problemas que padece el PAE<sup>7</sup>, publicado en el año 2015 y el cual puede ser consultado en el Cd anexo. Igualmente, se adjunta la actualización del diagnóstico de implementación del PAE y las propuestas para su fortalecimiento, el cual fue realizado por la mencionada Dirección y que cuenta con cifras a 30 de septiembre de 2017.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar

<sup>5</sup> Ley 819 de 2003, “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*” (...) **Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).*

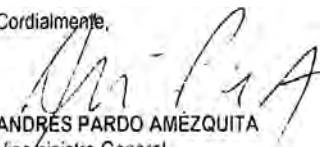
<sup>6</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

<sup>7</sup> Las publicaciones de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueden ser consultadas en la siguiente ruta. [www.minhacienda.gov.co/](http://www.minhacienda.gov.co/) Gestión Misional / Publicaciones / Publicaciones SGP.

con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Cordialmente,

  
**ANDRÉS PARDO AMÉZQUITA**  
 Viceministro General  
 DAF/GR/DC/BN/OAJ  
 JAD/IGAR/PPC  
 UJ- 1839/18

Anexo: Un (1) CD y ocho (8) folios

Con copia: HS Nadia Biel Scalf - Autora/Ponente  
 HS Paloma Valencia - Autora  
 HR Margarita María Restrepo Arango - Autora  
 HS Honorio Miguel Henríquez Pinedo - Ponente  
 HS Eduardo Enrique Pulgar Daza - Ponente  
 HS Aura Esther Fortich Sánchez - Ponente

Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado, para que obre en el expediente.

## DIAGNÓSTICO IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y PROPUESTAS PARA FORTALECER EL PAE

La Dirección General de Apoyo Fiscal del MHCP, con base en la revisión realizada al Programa de Alimentación Escolar (PAE) desde el punto de vista de la normatividad vigente (Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015), el Informe de la Actuación Especial de la Contraloría General de la República (CGR), información de la Procuraduría General de la Nación, del Ministerio de Educación Nacional y lo constatado en la ejecución del Programa mediante visitas que ha llevado a cabo en algunos municipios del País, ha identificado algunos elementos de la problemática relacionados con la formulación de la política pública y su implementación en el territorio, los cuales describe a continuación y sobre los que también hace algunas propuestas de mejoramiento al final del texto:

### Desconocimiento de los lineamientos del programa y de su principal objetivo

La operación adecuada del Programa de Alimentación Escolar (PAE) está sujeta al cumplimiento de las disposiciones y competencias establecidas en los Lineamientos Técnicos - Administrativos que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) definió para tal fin<sup>1</sup>. Un problema fundamental que ha evidenciado la Dirección General de Apoyo fiscal del MHCP en las distintas fases del PAE (planeación, contratación, ejecución, y seguimiento y control) es el desconocimiento generalizado de dichos Lineamientos Técnicos - Administrativos, de los estándares y de las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE), por parte del nivel territorial (gubernaciones y alcaldías), de la comunidad educativa (rectores,

docentes, padres de familia), y en general de los distintos actores que intervienen en la operación del Programa, incluidas las redes de veeduría ciudadana, los operadores y las manipuladoras de alimentos.

Igualmente, es evidente la confusión que existe frente a los alcances del Programa. Mientras el Ministerio de Educación ha diseñado una política de permanencia que se centra en entregar un complemento alimenticio a los niños focalizados pertenecientes a los grupos de especial protección (niños desplazados, de minorías étnicas, desplazados por la violencia, discapacitados, pertenecientes a estratos 1 y 2 del Sisbén, etc.) recientemente inclinada hacia aquellos establecimientos en donde opera la jornada única, otros actores principales, entre los que nuevamente se encuentran Gobernadores y alcaldes; miembros de la comunidad educativa; y agentes externos como los organismos de control, los medios y la propia comunidad, han entendido que se trata de un programa universal de seguridad alimentaria que debe estar disponible para todos los niños cubiertos por el Sistema Educativo Oficial.

Este desconocimiento y confusión están en el centro de una discusión pública que se inclina por concluir que no hay recursos suficientes para financiar el programa.

### Frente al diseño y la ejecución del programa

La diversidad de normas que enmarcan la ejecución del Programa, entre otras, aquellas que establecen las competencias asignadas a los diferentes niveles del Gobierno; las relacionadas con el derecho a la educación y a la alimentación y principalmente, las que reglamentan el uso de las diversas fuentes de financiación (Presupuesto Nacional, Regalías, SGP, etc.), dificultan la implementación y la finalidad del Programa de Alimentación Escolar, que no es otra que llevar la ración alimentaria a donde se encuentra el niño focalizado para procurar que permanezca en el sistema educativo.

Lo anterior, hace que una amplia variedad de actores tenga competencias en la ejecución de los múltiples recursos que financian el PAE. A nivel Nacional, el Ministerio de Educación Nacional, rector de la política y por ende encargado de dar los lineamientos para la implementación y articulación del Programa, recibió la función de ejecutar los recursos del presupuesto nacional asignados al mismo, función que prontamente delegó en las entidades territoriales. A nivel subnacional, las entidades territoriales certificadas en educación (95 entre Departamentos y municipios de mayor tamaño poblacional), aportan y ejecutan recursos propios y del SGP que recaudan como departamentos y/o municipios, regalías y ahora los recursos del presupuesto nacional; y las entidades territoriales no certificadas (1.039 municipios de menor tamaño poblacional) que aportan y ejecutan recursos

<sup>1</sup> Resolución 16432 de octubre de 2015, modificada para la vigencia 2018 a partir del 1° de febrero de 2018 por la Resolución 29452 de diciembre de 2017.



propios, regalías, recursos del PGN y la asignación especial del SGP para la alimentación escolar.

Al respecto, el Capítulo II del Título II de la Ley 715 de 2001 establece las competencias de las entidades territoriales en cuanto a la prestación del servicio educativo. La Ley determina que, en el caso de los municipios no certificados, la administración de los recursos, la financiación y la prestación del servicio es responsabilidad del Departamento al cual pertenezca cada una de las entidades territoriales no certificadas. En este sentido, el artículo 6.2.3. de la misma ley define que los departamentos tienen la competencia de administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, razón por la cual los municipios no certificados no tienen competencias directas frente al manejo del sistema educativo ni del personal docente de su jurisdicción.

No obstante, en la Ley 1176 del 2007, en la cual se reglamenta la Asignación Especial para Alimentación Escolar del Sistema General de Participaciones, se estableció que los recursos para alimentación escolar serán distribuidos entre los distritos y municipios con base en criterios de equidad (95%) y eficiencia (5%). Lo anterior, sin tener en cuenta la distribución de competencias, entre entidades territoriales certificadas y no certificadas en educación que habían sido reglamentadas mediante la Ley 715 del 2001.

De otro lado, para la vigencia 2015, mediante el Decreto 1852 del 16 de septiembre, el Ministerio de Educación Nacional cambió el modelo de operación del PAE -el cual operaba hasta ese entonces de manera centralizada en el nivel nacional- y definió un esquema descentralizado, en el cual la operación del Programa debió ser asumido por las Entidades Territoriales Certificadas y No Certificadas en educación. En esta medida, se transfirió la responsabilidad de la implementación, financiación y ejecución del PAE a las entidades territoriales certificadas y no certificadas, bajo el fundamento de que son estas las responsables del servicio educativo en su jurisdicción.

Igualmente, si bien es un actor con funciones, el diseño del programa desconoció que el servicio de alimentación escolar se presta en los Establecimientos Educativos y sus múltiples sedes. De acuerdo con cifras del MEN, en Colombia hay 10.068 Establecimientos Educativos con 57.584 sedes, cifra que da un panorama de en donde debe centrarse la mayor parte de las fases de la ejecución del Programa.

Bajo el contexto anterior, y a partir del seguimiento y control realizado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del MHCP al Programa de Alimentación Escolar, se han evidenciado los siguientes problemas estructurales relacionados con la situación descrita anteriormente:

### **1. Inoportunidad de la asignación de los recursos del SGP y del PGN transferidos desde la Nación a las entidades territoriales certificadas en educación**

Desde la Nación no estamos apoyando la correcta ejecución del programa. Hay constantes inconvenientes en la oportunidad de la asignación de los recursos del SGP y del PGN de la Nación a las entidades territoriales, los documentos de distribución Conpes que distribuyen las 11/12 de los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar son expedidos durante el primer semestre de cada vigencia. Por ejemplo, en 2015 el Conpes Social 180 salió en abril, en 2016 el Documento de Distribución 09 salió en junio, en 2017 el Documento de Distribución 15 salió en febrero y en 2018 a la fecha corte de elaboración del presente informe no ha salido; Igualmente, la expedición de los actos administrativos por parte del Ministerio de Educación distribuyendo los recursos del Presupuesto de gastos de Funcionamiento a las entidades territoriales certificadas (Recursos del PGN) y la cofinanciación de las coberturas de educación (artículo 145 de la Ley 1530 de 2012), se efectúa entre marzo y mayo de cada vigencia fiscal (2016 y 2017 en mayo, y en 2018 no se han distribuido).

### **2. Desarticulación entre los departamentos y los municipios no certificados de su jurisdicción**

El que la competencia de la prestación del servicio educativo de los 1.039 municipios no certificados se encuentre en cabeza de los Departamentos, lo que hace que la tutela sobre el gobierno escolar (Establecimientos Educativos, Docentes, Directivos Docentes y Administrativos) esté a cargo de estos, pero que parte de los recursos que financian el programa sean asignados y girados para su ejecución a dichos municipios, hace de la articulación entre los dos niveles de gobierno uno de los eslabones más importantes del diseño actual del programa, especialmente, cuando la prestación del servicio de alimentación escolar se ofrece directamente en los establecimientos educativos y sus sedes.

La asignación tanto de recursos como de competencias en departamentos y municipios no certificados ha generado, en algunos casos, problemas evidentes de articulación; bien sea por aspectos políticos, económicos o administrativos, en algunos municipios no se realiza un proceso coordinado para la prestación del servicio, lo cual deriva en contratación ineficiente del servicio que se evidencia en hechos como: prestación del servicio en establecimientos por parte del departamento que es desconocida en el municipio, duplicidad de operadores al interior de un mismo centro educativo (unos contratados por la Gobernación, otros por la Alcaldía), diferencias en la oportunidad, calidad y cobertura del servicio, entre centros educativos y al interior de los mismos, etc.

### **3. Baja capacidad para administrar y supervisar la ejecución del programa en el caso de las ET no certificadas**

En los casos en que las Entidades Territoriales No Certificadas contratan la operación del PAE en su jurisdicción, se ha evidenciado que existen deficiencias significativas en la evaluación de la ejecución del mismo, lo cual es consecuencia de lo complejo que es hacer seguimiento a la prestación en un número elevado de establecimientos y sedes, y de la mencionada asimetría entre competencias y recursos a ejecutar, pues como se dijo, se trata de municipios que no tienen competencias en la administración de las instituciones educativas y su personal docente y, por lo tanto, no cuentan con un equipo de personal enfocado en la prestación del servicio educativo, lo que afecta la capacidad de garantizar que los gobiernos escolares y la comunidad educativa cumplan a cabalidad con las funciones establecidas en los Lineamientos Técnicos y Administrativos del PAE.

### **4. Frente a los sistemas de información a través de los cuales se monitorea el programa**

Como se mencionó, las entidades territoriales en el marco de la bolsa común, pueden concurrir con recursos del SGP, del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Regalías, de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación y de otras fuentes, sin embargo, actualmente no se tiene información del valor anual total del Programa con todas las fuentes de recursos. Una tarea a abordar prontamente es identificar el valor total del programa y de la participación de cada una de dichas fuentes en su financiación, es especialmente relevante determinar el monto de ingresos propios de libre destinación que destinan anualmente los departamentos y municipios. Por ejemplo, en la Categoría de gastos de inversión del FUT, con corte a 30 de septiembre de 2017, se reporta una financiación total del PAE por \$1.7 billones. De estos, 21% son recursos del SGP, 48% del PGN, 0,45% de regalías, 28% propios de libre destinación y 2.55% otras fuentes de recursos. Al respecto, llama la atención el peso de las regalías en la financiación, hecho que podría demostrar problemas con la información reportada. Lamentablemente, esta información difiere de la Categoría MEN - PAE al mismo corte, se reportó una inversión total de \$2,04 billones para financiar contratos destinados al PAE. De ese total, el 41% corresponde a recursos del PGN y 21% a recursos del SGP y el 25% a ICLD de las entidades territoriales.

Al respecto, la Nación cuenta con dos sistemas de información: el Formulario Único Territorial (FUT) y la Categoría MEN-PAE del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), en los cuales se reporta la información presupuestal y de tesorería de los proyectos (contratos y convenios) suscritos por las entidades territoriales para el ejecutar el Programa de

Alimentación Escolar. Los dos Sistemas presentan problemas con la calidad y cobertura de la información reportada. De la misma manera, las entidades territoriales no presentan la información de la alimentación escolar de su entidad en los planes de adquisiciones de cada año y/o presentan información incompleta u omiten la publicación de los contratos en el Secop.

Aunado a lo anterior, en la categoría MEN-PAE del CHIP diseñada por el Ministerio sectorial para contar con la información de la contratación del PAE, se carece de un registro exacto de los complementos alimentarios o almuerzos suministrados por alumno matriculado en el sector oficial, dado que esta información no se encuentra articulada con el Sistema de Matrícula - SIMAT del MEN y por lo tanto, es imposible conocer la cobertura real del Programa, la unidad de medida que se maneja es por ración entregada lo cual no permite conocer el número de beneficiarios de la alimentación escolar.

### **5. Frente a la contratación del programa**

La problemática abarca la etapa precontractual con la selección de operadores que no cumplen con las condiciones mínimas de experiencia, idoneidad y capacidad financiera y la contractual, en la cual los informes de supervisión parciales y finales de los contratos no cumplen ni dan cuenta de la operación del Programa, ni de la entrega diaria de raciones, ni del cumplimiento por parte del operador en cada una de las etapas del PAE, ni de la conformación de los Comités de Alimentación Escolar en los establecimientos educativos, ni del control social que se debe llevar a cabo con la comunidad educativa, entre otros, es decir, no cumplen con los aspectos de la supervisión jurídica, técnica, administrativa, contable que deben tener los contratos o convenios suscritos del PAE.

De igual forma, la operación del PAE presenta falta de planeación contractual por parte de las entidades territoriales, debido entre otros a la oportunidad en el giro de los recursos, que impiden iniciar la contratación desde el primer día hábil del calendario escolar como lo indica la norma.

A nivel departamental, se observan megacontratos con altas sumas de dinero que han generado redes en la contratación de este servicio porque los participantes en los procesos son consorcios y uniones temporales sin experiencia y de reciente creación, además de representantes legales que se camuflan entre los procesos de contratación de una y otra entidad territorial, lo que conlleva a procesos de contratación directa, o licitaciones con un oferente.

A nivel Nacional, se carece de una fecha límite para que inicie la prestación de la alimentación escolar, la cual según lo establecido en los Lineamientos Técnicos del PAE debe iniciarse con el calendario escolar, no obstante, el comienzo de este calendario no es igual para todas las entidades

territoriales certificadas, lo que acarrea demoras en la contratación oportuna en la alimentación, es claro que debe ofrecerse durante 180 días pero la suscripción de los contratos no es homogénea en todo el territorio nacional, lo que dificulta el seguimiento y control por parte del Ministerio de Educación Nacional.

#### **6. Frente al seguimiento de la prestación del servicio y el control social del programa**

Sin duda, una de las fases más estratégicas y en donde es necesario fortalecer responsabilidades. Como se dijo, la competencia de la prestación del servicio educativo está bajo la responsabilidad de las entidades territoriales certificadas, y deben hacerlo en 10.068 Establecimientos Educativos con 57.584 sedes. Sin perjuicio que la focalización del programa disminuye el número de estas sedes en las que se ejecuta el PAE, no deja de ser un número despreciable para supervisar la ejecución del contrato, además, no es solo el número de sedes, también hay que tener en cuenta la distancia y la dispersión geográfica, amén del acceso a las mismas, realidad que persiste, aun si tal responsabilidad se entrega a las alcaldías de los municipios no certificados. Tal hecho, hace relevante el papel que cumple y puede cumplir el Gobierno Escolar de los establecimientos educativos, no solo el rector, también, su consejo directivo, aún, los docentes de aula, en la prestación del servicio.

En el diseño actual del Programa, el papel del Gobierno Escolar, si bien es relevante frente a la prestación y el control social del programa, no tiene injerencia directa en la supervisión formal del contrato de prestación.

Sin perjuicio de lo dicho, a nivel de las instituciones y sedes educativas se identifican omisiones respecto de las competencias establecidas a los rectores, directores rurales, coordinadores, docentes de aula, los operadores del Programa, las manipuladoras de alimentos, la comunidad educativa (padres de familia, veedores, entre otros), lo cual conlleva a determinar que la operación del programa de alimentación presenta situaciones de riesgo que afectan la prestación.

Los rectores no cumplen a cabalidad con la normatividad del PAE frente a la creación del Comité de Alimentación Escolar, las reuniones y actas que deben llevar a cabo sobre el desarrollo del Comité del PAE ni sus resultados, la focalización de los titulares de derecho (alumnos) que van a ser beneficiados por el Programa, el seguimiento y control a las raciones entregadas y a la prestación del servicio en la institución por parte del operador.

Las instituciones educativas no disponen de espacios idóneos y menaje para la prestación del servicio de alimentación, ni el comedor escolar ni la zona de almacenamiento de alimentos cuenta con los elementos adecuados para brindar este servicio.

Entretanto, los operadores del PAE presentan un inadecuado registro y entrega de raciones

en las instituciones educativas, omisión en las competencias asignadas en los lineamientos técnicos del PAE, que conllevan a problemas en el gramaje, inocuidad y control de los alimentos.

#### **7. Frente a la desarticulación del monitoreo, seguimiento y control del programa**

No se hace monitoreo, seguimiento y control coordinado e integral a la prestación del servicio del Programa por parte de las entidades del nivel Nacional que intervienen, ni a nivel departamental. El Departamento Nacional de Planeación realiza monitoreo a la Asignación Especial para Alimentación Escolar y el Ministerio de Educación Nacional, solo efectúa seguimiento y control a los recursos del Presupuesto General de la Nación, sin embargo, no monitorea los recursos del SGP destinados para el PAE, y la Dirección de Regalías del DNP, solo efectúa seguimiento a los recursos del Sistema General de Regalías.

Entretanto, la Dirección General de Apoyo Fiscal del MHCP, determina el riesgo de los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar monitoreados por el DNP y organismos de Control, y aunque analiza todas las fuentes de financiación del PAE en las entidades territoriales municipales en donde se inician actividades en el marco del Decreto 028 de 2008, no tiene competencia para realizar el seguimiento y control a las entidades territoriales departamentales porque no son monitoreadas por el DNP ni por el MEN en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones de alimentación escolar.

A nivel departamental, pese a contar con la competencia de supervisión del Programa en su jurisdicción, no efectúa un adecuado seguimiento y verificación de la ejecución del PAE en sus municipios no certificados, independientemente de las fuentes de financiación de los contratos que operen en el territorio.

#### **PROPUESTAS**

De acuerdo con lo anterior la DAF, propone las siguientes consideraciones a nivel general y específico:

##### **De carácter general**

1. Establecer un período de transición para implementar los ajustes normativos que sean necesarios.
2. Definir claramente que el alcance del programa es el de garantizar la permanencia en el sector educativo y que se centra en entregar un complemento alimenticio focalizado en los niños pertenecientes a los grupos de especial protección (desplazados por la violencia, pertenecientes a minorías étnicas, discapacitados, pertenecientes a estratos 1 y 2 del Sisben, etc.).
3. Simplificar los lineamientos técnicos- administrativos del Programa.
4. Definir una planeación financiera y de cobertura anual del programa entre Departamentos.

mentos y Municipios No certificados, en la que se defina el costo del programa, las fuentes de financiación de libre destinación, destinación específica, propias y transferidas con las que será financiado por los dos niveles de Gobierno, así como la cobertura en cada municipio no certificado.

5. Unificar la contratación del PAE en cabeza de las 95 ETC.
6. Orientar la contratación y los sistemas de información para medir el número de niños focalizados atendidos y el número de raciones entregadas. Esto significa modificar la unidad de medida de raciones a alumnos beneficiados o titulares de derecho como lo establece la normatividad del programa.
7. Girar la multiplicidad de recursos asignados al programa a una cuenta maestra especial o vehículo financiero especializado a nombre de la entidad territorial certificada, desde la Nación y los municipios no certificados.
8. Ajustar las competencias de los diferentes actores que intervienen en la prestación del servicio de alimentación escolar, con miras a empoderar aún más al rector, al Gobierno Escolar y a la comunidad educativa en el seguimiento y control del Programa. Esto significa hacer del rector y del director rural supervisores parciales del contrato de prestación con las responsabilidades que ello implica, apoyado logísticamente por el consejo directivo del establecimiento educativo, y abriendo la posibilidad que los docentes interesados también apoyen voluntariamente esta labor.
9. Mejorar los tiempos de asignación y giro de los recursos del SGP y del PGN dispuestos para financiar el Programa.
10. Frente a un eventual ajuste de los recursos del Programa es evidente que ello es imposible mientras el sector y las entidades territoriales no reporten cifras consistentes sobre su costo actual.

#### **De carácter particular relacionadas con las anteriores**

##### **Frente a la Contratación/ supervisión/ interventoría de la operación del Programa**

11. Cada Departamento deberá conformar un listado de aspirantes para un Banco de Operadores del PAE, a través de la habilitación de oferentes en su jurisdicción que estén en capacidad de prestar servicios a nivel municipal, provincial (según cercanía de los municipios), y departamental, permitiendo incluir el estudio de la prestación del servicio a nivel departamental y sus respectivas ventajas.
12. La conformación del banco de oferentes en cada departamento deberá fortalecer los requisitos de capacidad, experiencia e idoneidad de los operadores<sup>2</sup>, según la experiencia

adquirida en la operación del Programa en los últimos años.

13. El menaje indispensable para la prestación del servicio debe ser puesto por el operador y mantener unos mínimos de calidad y desgaste por uso.
14. Colombia Compra Eficiente asesorará la contratación en las Entidades Territoriales Certificadas siempre y cuando haya claridad en el número de beneficiarios del PAE, sus grupos etarios, la ubicación exacta de los centros educativos, la infraestructura existente en los centros educativos para determinar a qué se pueden obligar las secretarías de educación en materia de infraestructura y a qué no.
15. Fortalecer la supervisión y/o interventoría de los contratos mediante la entrega de tips por parte de Colombia Compra Eficiente con base en su experiencia, que abarque lo jurídico, contable, financiero, y administrativo, mediante capacitaciones y documentos (cartillas o manuales) que efectúe en las entidades territoriales certificadas y estas a su vez lo repliquen al interior de su jurisdicción a los rectores y personas designadas para el seguimiento del Programa en las instituciones educativas.

##### **Frente al manejo de los recursos del programa**

16. Unificar la caja sin importar la fuente de recursos para establecer un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, para lo cual se reglamentará la posibilidad de concurrencia de diferentes fuentes de recursos en una cuenta maestra o vehículo financiero especializado que permita identificar con precisión el origen y la destinación de los recursos de cada fuente y un seguimiento y control de la calidad del gasto sin importar los recursos implicados (Del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, de Ingresos Propios de las entidades territoriales, del Sistema de Regalías u otros recursos), mediante la expedición de leyes de las diversas fuentes de financiación.
17. Para que las entidades territoriales puedan contratar de forma oportuna la prestación del servicio de alimentación escolar, sería necesario que dentro de los primeros tres años de gobierno se declare estos proyectos de inversión de importancia estratégica para que aseguren la prestación durante el primer año del siguiente gobierno.

##### **Frente a fortalecer la institución educativa como actor fundamental en el control y seguimiento del Programa**

18. Fortalecer el papel de las instituciones educativas en cabeza del rector/director rural,

<sup>2</sup> Al respecto se necesita una flexibilización de los lineamientos PAE para que se pueda contratar a nivel muni-

cipal el servicio y que tengan la posibilidad de ofrecer un servicio de calidad sin competir con los grandes consorcios.

coordinador, consejo directivo y docentes de aula en el seguimiento y control del PAE. Por lo tanto, es necesario adicionar a las competencias establecidas en el Decreto 1075 de 2015 artículo 2.3.10.4.4. “Obligaciones de los Rectores”, relacionadas con la supervisión del PAE al interior de la institución educativa con el fin de fortalecer el rol del establecimiento educativo como el lugar primario donde se brinda la alimentación escolar y en donde se constata de manera directa la calidad de la prestación del servicio. Asimismo, adicionar las del consejo directivo del establecimiento educativo para que apoye al rector en dicha responsabilidad.

19. Las planillas de control de asistencia del PAE en cada sede de las instituciones educativas, deberán ser diligenciada por los docentes de aula, según el curso que se encuentre recibiendo el complemento o almuerzo en presencia de una de las manipuladoras de alimentos, de tal manera que este instrumento constituya un verdadero mecanismo de control en la entrega de raciones.

**Frente al seguimiento y control del programa**

20. Unificar el seguimiento de la ejecución del Programa sin importar las fuentes de financiación en el Ministerio de Educación Na-

cional o en un organismo dedicado a esta actividad adscrito a esta Entidad Nacional.

- 21. Realizar el seguimiento y control de la ejecución de este servicio con información por alumno focalizado y número de raciones por niño, por lo cual debe modificarse la unidad de medida de raciones a alumnos beneficiados o titulares de derecho como lo establece la normatividad del Programa.
- 22. Se deberá establecer una fecha límite a nivel Nacional para que la prestación del servicio de alimentación escolar inicie con el calendario escolar homogéneo en todo el territorio nacional, se propone que sea el tercer lunes del mes de enero de cada vigencia fiscal, lo cual facilitaría el control y seguimiento del PAE.
- 23. La Asignación y giro de los recursos del SGP y del presupuesto Nacional, provenientes del Gobierno Nacional y los municipios no certificados deberá ser consistente con las normas de contratación para que no riñan con dicha fecha de inicio del calendario escolar.

**ALGUNAS CIFRAS DEL PAE CON CORTE AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2017**

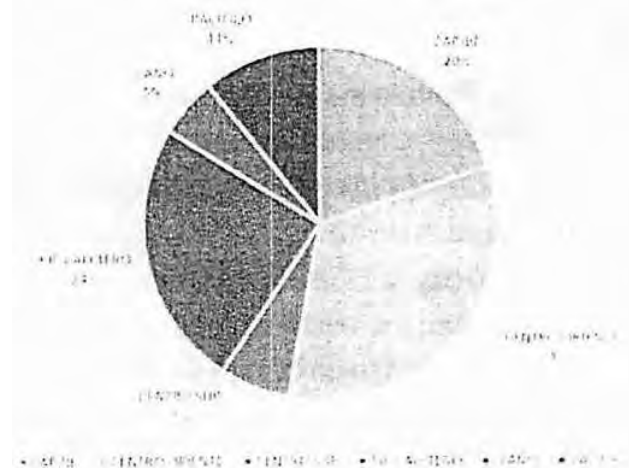
**Contratación PAE según fuente de recursos y región**

FUENTE DE RECURSOS - CONTRATOS	EJE CAFETERO		EJE CENTRAL		EJE PACIFICO		EJE CARIBE		EJE LLANO	
	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)
110 INGRESOS CORRIENTES CON DESTINACION ESPECIFICA - RECURSOS PROPIOS	\$ 505.958.045.711	24%	\$ 489.464.274.179	17%	\$ 16.493.771.531	2%				
120 SGP ALIMENTACION ESCOLAR SALDOS NO EJECUTADOS VIGENCIAS ANTERIORES	\$ 35.742.076.457	2%	\$ 25.192.403.601	2%	\$ 9.549.672.857	2%				
130 SGP ALIMENTACION ESCOLAR ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MAS ULTIMA DOCEAVA VIGENCIA ANTERIOR	\$ 288.591.303.568	14%	\$ 54.841.954.000	4%	\$ 233.749.349.568	47%				
140 SGP PROPOSITO GENERAL	\$ 110.075.397.147	5%	\$ 206.125.081.633	7%	\$ 3.950.315.514	1%				
510 COFINANCIACION DEPARTAMENTAL	\$ 156.785.246.762	9%	\$ 22.245.762.200	1%	\$ 164.539.484.562	18%				
520 TRANSFERENCIAS PARA ALIMENTACION ESCOLAR LEY 1450 DE 2011 MEN	\$ 417.613.298.618	20%	\$ 394.765.254.790	20%	\$ 22.848.043.828	5%				
540 TRANSFERENCIAS PARA ALIMENTACION ESCOLAR LEY 1450 DE 2011 ICBF - APLICA VIGENCIA 2014	\$ 99.583.718.657	5%	\$ 96.479.075.340	6%	\$ 3.104.643.317	1%				
550 COFINANCIACION ALIMENTACION ESCOLAR ARTICULO 145 LEY 1530 DE 2012 - CONPES 151 DE 2012	\$ 140.066.617.405	7%	\$ 124.971.430.707	8%	\$ 15.095.186.698	1%				
610 DONACIONES	\$ 3.723.723.932	0%	\$ 1.154.854.864	0%	\$ 2.568.869.068	0%				
710 NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	\$ 113.455.318.756	7%	\$ 116.895.871.114	8%	\$ 16.559.447.642	3%				
OTRAS FUENTES	\$ 1.18.469.404.490	6%	\$ 1.085.813.659	7%	\$ 10.655.590.831	2%				
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 2.039.742.427.571</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 1.543.026.921.222</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 496.715.506.349</b>	<b>100%</b>				

Fuente: Elaboración DIM - MNEFA a partir de reporte MEN - PAE Contratos

Fuente: Categoría MEN-PAE del CHIP.

**VALOR CONTRATACIÓN**



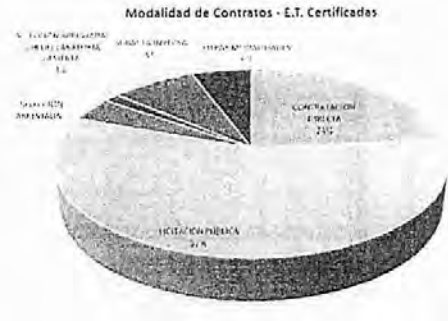
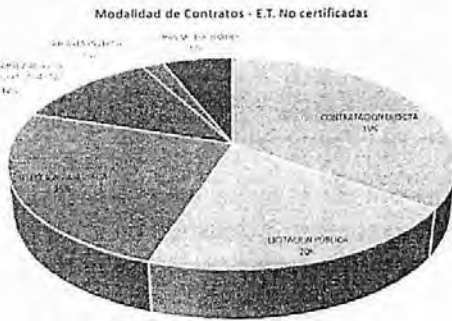
– En la categoría MEN - PAE del CHIP se reportó una inversión total de \$2,04 billones para financiar contratos destinados al PAE.

- El 76% de la inversión la realizan las ETC (\$1,54 billones), mientras el 24% la contratan las ETNC (\$0,497 billones).
- Las ETC financian el PAE en un 32% con ICLD, mientras para las ETNC solamente el 3% corresponde a recursos de libre destinación.
- A nivel regional, el 57% de la contratación se realiza en el Eje Cafetero (24%) y en la región Centro Oriente (33%). En el Caribe se contrata el 20% de los recursos destinados al PAE, en el Pacífico el 11% y en la región Centro Sur y en el Llano el 7% y 5% respectivamente.
- El valor de la inversión de las ETC (\$1,54 billones) más la cofinanciación departamental a ETNC (\$0,16 billones) totaliza \$1,7 billones, cifra similar a la inversión calculada por la Gerencia PAE.

**Modalidad de contratación PAE**

MODALIDAD DE CONTRATO	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)
CONTRATACION DIRECTA	\$ 539.144.567.568	26%	\$ 366.988.744.635	24%	\$ 172.755.822.933	35%
licitacion publica	\$ 976.501.777.085	48%	\$ 876.092.277.055	57%	\$ 100.409.500.029	20%
SELECCION ABREVIADA	\$ 189.424.826.387	9%	\$ 64.904.164.375	4%	\$ 124.520.662.012	25%
SELECCION ABREVIADA POR DE CLARATORIA DE VERBA	\$ 83.695.710.325	4%	\$ 21.006.026.343	1%	\$ 62.689.683.982	12%
SUBASTA INVERSA	\$ 133.851.471.633	7%	\$ 124.792.452.055	8%	\$ 9.059.019.579	2%
OTRAS MODALIDADES	\$ 117.124.074.572	6%	\$ 87.843.256.759	6%	\$ 29.280.817.814	6%
TOTAL GENERAL	\$ 2.039.742.427.571	100%	\$ 1.543.026.921.222	100%	\$ 496.715.506.349	100%

Nota: Otros: Concurso de precios, contratación directa tripartito  
Fuente: Estadísticas DIAP. MINEP a partir de reporte MINEP - PAE Contratos



- Del valor total de los contratos PAE, el 48% se contrata mediante licitación pública y el 26% a través de contratación directa, mientras la selección abreviada solamente representa el 9% de la contratación total.
- Se evidenciaron grandes diferencias en las modalidades de contratación entre ETC y ETNC. La modalidad más representativa en

el caso de las ETC es la licitación pública (57%), seguido por la contratación directa (24%). Por su parte, las ETNC contratan principalmente a través de contratación directa (35%), pero también utilizan de manera significativa la selección abreviada (25%) y la licitación pública (20%).

**Tipo de Contratistas PAE**

TIPO DE CONTRATISTA	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)
ASOCIACION	\$ 44.452.657.583	3%	\$ 24.282.672.747	2%	\$ 30.169.984.836	6%
CABILDO INDIGENA	\$ 42.466.618.241	2%	\$ 2.314.572.543	0%	\$ 40.152.045.698	8%
CAJA DE COMPENSACION	\$ 69.192.699.782	3%	\$ 68.772.609.482	4%	\$ 420.090.300	0%
CONSORCIOS	\$ 105.157.734.307	5%	\$ 99.916.227.363	6%	\$ 5.241.506.944	1%
FUNDACIONES	\$ 474.408.935.042	23%	\$ 245.106.437.954	16%	\$ 229.307.467.088	46%
MUNICIPIOS	\$ 27.130.488.379	1%	\$ 75.182.391.045	5%	\$ 1.948.097.331	0%
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	\$ 33.005.395.808	2%	\$ 22.769.632.446	1%	\$ 10.235.764.362	2%
PERSONA NATURAL	\$ 110.951.645.980	5%	\$ 29.928.216.158	2%	\$ 80.023.429.822	16%
SOCHIDAD COMERCIAL (PRIVADA)	\$ 342.047.064.760	17%	\$ 321.507.751.213	21%	\$ 20.839.313.547	4%
UNION TEMPORAL	\$ 576.412.501.867	28%	\$ 68.215.500.947	3%	\$ 508.196.990.920	10%
OTROS CONTRATISTAS	\$ 214.473.214.622	11%	\$ 85.180.187.124	6%	\$ 129.293.027.497	26%
TOTAL GENERAL	\$ 2.039.742.427.571	100%	\$ 1.543.026.921.222	100%	\$ 496.715.506.349	100%

Nota: Otros: Cooperativas, universidades del estado, establecimientos públicos, iglesias, organizaciones indígenas, sociedades financieras, etc.  
Fuente: Estadísticas DIAP. MINEP a partir de reporte MINEP - PAE Contratos

**TIPO DE CONTRATISTA**



- En cuanto al tipo de contratista, a nivel consolidado se contrata la operación del PAE con uniones temporales (28%), fundaciones (23%), sociedades comerciales (17%) y personas naturales (8%). No obstante, se evidencian amplias diferencias entre ET.

- Las ETC operan uniones temporales y sociedades comerciales, pero no contratan de manera representativa con personas naturales. En cuanto a fundaciones, si bien corresponden al 16% del total, su representatividad es mucho menor que en el caso de las ETNC.
- En contraste, las ETNC contratan fundamentalmente con fundaciones, personas naturales, y también, aunque en menor magnitud, con cabildos indígenas (8%) y asociaciones (6%). En este sentido, y a diferencia de las ETC, las uniones temporales y las sociedades comerciales solamente representan el 6% de la composición total.

TIPO DE CONTRATISTA	VALOR CONTRATACION	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)
ASOCIACION	\$ 1.287.348.487.951	63%	\$ 1.123.257.772.623	73%	\$ 164.090.715.328	13%
ASOCIACION DE PERSONAS NATURALES	\$ 21.116.329.116	1%	\$ 11.005.612.624	1%	\$ 10.110.716.492	2%
ASOCIACION DE PERSONAS NATURALES	\$ 15.944.149.763	1%	\$ 186.199.030	0%	\$ 15.757.950.733	3%
ASOCIACION DE PERSONAS NATURALES	\$ 62.108.892.606	3%	\$ 59.836.116.184	4%	\$ 2.272.776.422	0%
ASOCIACION DE PERSONAS NATURALES	\$ 1.371.706.924	0%	\$ 0	0%	\$ 1.371.706.924	0%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 2.039.742.427.571</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 1.543.026.921.222</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 496.715.506.349</b>	<b>100%</b>

- En la totalidad de regiones se contrata de manera significativa con fundaciones, pero se acentúa en la región pacífico (40% del total de la región) y el Caribe (38%).
- La relación es inversa en cuanto a uniones temporales: se acentúa en la región Centro Sur (65%), Llano (48%) y Eje cafetero

(30%), y es menor en el Pacífico y el Caribe.

- La contratación con personas naturales se concentra fundamentalmente en el Eje Cafetero, mientras con sociedad comercial en el Centro Oriente.

**Contratación según concepto de inversión**

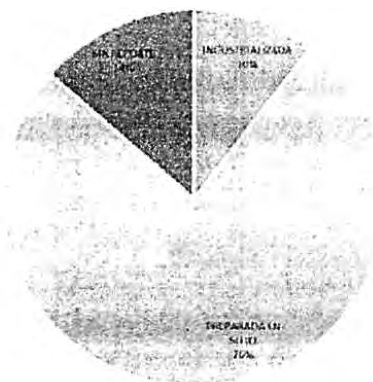
CONCEPTO DE INVERSIÓN	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)	VALOR CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (%)
COMPRA DE ALIMENTOS	\$ 651.892.861.201	32%	\$ 348.741.220.761	23%	\$ 303.151.640.440	61%
CONTRATACION CON TERCEROS PARA LA PROVISION INTEGRAL DEL SERVICIO DE ALIMENTACION ESCOLAR	\$ 1.287.348.487.951	63%	\$ 1.123.257.772.623	73%	\$ 164.090.715.328	13%
CONTRATACION DE PERSONAL PARA LA PREPARACION DE ALIMENTOS	\$ 21.116.329.116	1%	\$ 11.005.612.624	1%	\$ 10.110.716.492	2%
MENAJE, DOTACION Y SU REPOSICION PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALIMENTACION ESCOLAR	\$ 15.944.149.763	1%	\$ 186.199.030	0%	\$ 15.757.950.733	3%
SEGUIMIENTO INTERVENTORIA Y CONTROL	\$ 62.108.892.606	3%	\$ 59.836.116.184	4%	\$ 2.272.776.422	0%
OTROS CONCEPTOS	\$ 1.371.706.924	0%	\$ 0	0%	\$ 1.371.706.924	0%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 2.039.742.427.571</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 1.543.026.921.222</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 496.715.506.349</b>	<b>100%</b>

- De acuerdo con el reporte MEN - PAE, el 95% de la inversión se reporta como contratación con terceros para la provisión integral del servicio y la compra de alimentos.
- Solamente el 3% de la inversión se destina a la interventoría y control del programa. Debido a lo anterior, y teniendo en cuenta la debilidad en la capacidad institucional de las

ET para realizar un seguimiento adecuado al PAE, se puede concluir que la supervisión que se realiza a su operación se constituye como uno de los riesgos más importantes del programa.

**Contratación según tipo de Preparación y tipo de Ración**

**TOTAL CONTRATACION NO CONTRATOS**



- Del total de los contratos reportados en la categoría MEN - PAE: Servicio Contratado, el 76% fueron para la contratación de alimentos preparados en sitio y el 10% para ración industrializada, mientras el 14% de los contratos no reportan el tipo de preparación.

- No es posible realizar el análisis de las raciones contratadas según tipo de preparación ni tipo de ración, en la medida en que el reporte realizado por las ETC respecto a las raciones diarias es inadecuado.

**Días contratados según certificación ET en Educación**

DIAS CONTRATADOS SEGUN CERTIFICACION EN EDUCACION	TOTAL CONTRATACION	ET CERTIFICADAS	ET NO CERTIFICADAS
NO CONTRATOS	2092	807	1285
PROMEDIO	86,0	90,0	83,3
MAXIMO	179	179	179
MINIMO	1	3	1
DESVIACION ESTANDAR	40,9	37,8	42,6

Nota: Solamente tuvo en cuenta reportes con un máximo de 180 días de contratación del calendario escolar y al menos un día de contratación.  
Fuente: Elaboración DAF - RMCP a partir de reporte MEN - PAE Servicio Contratado.

**DÍAS CONTRATADOS**



- Los contratos del PAE se realizan para garantizar la prestación del servicio durante 86 días, en promedio, lo cual equivale a menos del XX% del total del calendario escolar.
- En términos generales, se puede observar que no existen diferencias relevantes entre ETC y ETNC respecto a los días contratados para la prestación del servicio PAE.

**Valor ración según tipo de preparación, certificación et en educación y región**

VALOR RACIÓN SEGÚN TIPO DE PREPARACIÓN		TOTAL CONTRATACIÓN	PREPARADA EN SITIO	INDUSTRIALIZADA
NO CONTRATOS		2 054	1 806	248
PROMEDIO		\$ 2 009	\$ 1 988	\$ 2 165
MÁXIMO		\$ 7 397	\$ 7 397	\$ 6 500
MÍNIMO		\$ 532	\$ 532	\$ 929
DESVIACIÓN ESTÁNDAR		\$ 877	\$ 881	\$ 846

Nota: Solamente tuvo en cuenta reportes con un valor máximo de \$10.000 por ración y un mínimo de \$500.  
Fuente: Elaboración DAF - MHCP a partir de reporte MEN - PAE - Servicio Contratado.

VALOR RACIÓN SEGÚN CERTIFICACIÓN DE ET EN EDUCACIÓN		TOTAL CONTRATACIÓN	ET, CERTIFICADA	ET, NO CERTIFICADA
NO CONTRATOS		2 054	789	1 265
PROMEDIO		\$ 2 009	\$ 2 025	\$ 2 009
MÁXIMO		\$ 7 397	\$ 6 500	\$ 7 397
MÍNIMO		\$ 532	\$ 512	\$ 520
DESVIACIÓN ESTÁNDAR		\$ 877	\$ 904	\$ 860

Nota: Solamente tuvo en cuenta reportes con un valor máximo de \$10.000 por ración y un mínimo de \$500.  
Fuente: Elaboración DAF - MHCP a partir de reporte MEN - PAE - Servicio Contratado.

VALOR RACIÓN SEGÚN REGIÓN		Nº. CONTRATOS	PROMEDIO	MÁXIMO	MÍNIMO	DESVIACIÓN
CARIBE		335	\$ 2 010	\$ 6 881	\$ 537	\$ 838
CENTRO ORIENTE		534	\$ 2 016	\$ 7 397	\$ 908	\$ 908
CENTRO SUR		148	\$ 2 096	\$ 5 470	\$ 875	\$ 843
EJE CAFETERO		635	\$ 1 906	\$ 6 125	\$ 665	\$ 873
LLANO		106	\$ 2 233	\$ 5 350	\$ 971	\$ 947
PACÍFICO		296	\$ 2 094	\$ 5 550	\$ 929	\$ 944
Total contratación		2054	\$ 2 009	\$ 7 397	\$ 532	\$ 877

Nota: Solamente tuvo en cuenta reportes con un valor máximo de \$10.000 por ración y un mínimo de \$500.  
Fuente: Elaboración DAF - MHCP a partir de reporte MEN - PAE - Servicio Contratado.

**VALOR RACIÓN SEGÚN REGIÓN**



**CONTENIDO**

Gaceta número 958 - jueves 8 de noviembre de 2018		
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>		
<b>PROYECTOS DE LEY</b>		
Proyecto de ley número 198 de 2018 Senado por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.....	1	Proyecto de ley número 206 de 2018 Senado, por medio de la cual se promueve la reforestación y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.....
Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, por medio del cual se establecen lineamientos para fomentar el sano aprovechamiento del tiempo libre como estrategia integral para combatir problemas sociales como la drogadicción, el tabaquismo y el alcoholismo, entre otros, a nivel local y se dictan otras disposiciones.....	12	23
Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, por medio de la cual se unifican los sistemas de rendición de información presupuestal y contractual en Colombia. ....	19	40
		44