



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 990

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

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un párrafo 6° al artículo 75 de la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 75 de la Ley 181 de 1995, tendrá un nuevo párrafo 6°, así:

Autorícese a los concejos distritales y municipales, para crear una contribución al deporte que será utilizada para financiar el funcionamiento e inversión de los planes, programas y proyectos del sector deporte, recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, en cumplimiento de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a los distritos y municipios.

El hecho generador de la contribución al deporte será la celebración de contratos, convenios y aceptación de órdenes de compra y adiciones en valor, que celebre la administración central del distrito o municipio, sus establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado del mismo orden territorial, las empresas sociales del Estado del mismo orden territorial, las sociedades de economía mixta donde el distrito o municipio y/o sus entidades descentralizadas posean capital social o accionario, las entidades descentralizadas indirectas y demás órganos que conforme o lleguen a conformar la administración del distrito o municipio.

Los demás elementos esenciales de la obligación tributaria aquí autorizada, serán determinados por los respectivos concejos distritales o municipales.

En ningún caso estos dineros podrán destinarse para pagar gastos de funcionamiento.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

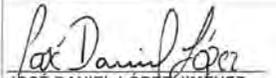

MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical


ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República
Partido Cambio Radical

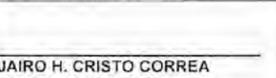

RICHARD ALFONSO AGUILAR V.
Senador de la República
Partido Cambio Radical


ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical


JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República
Partido Cambio Radical

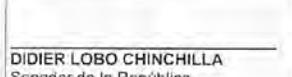

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical


LUIS E. DIAZ GRANADOS TORRES
Senador de la República
Partido Cambio Radical

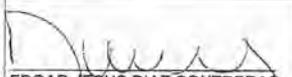

JAIRO H. CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

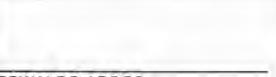

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República
Partido Cambio Radical


CESAR AUGUSTO LORDUY M.
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical


DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República
Partido Cambio Radical

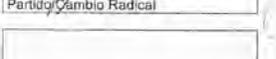
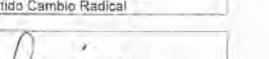
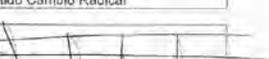
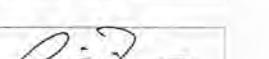
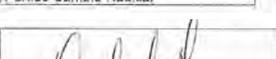
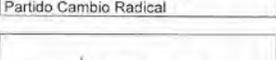
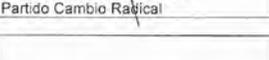
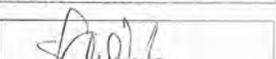
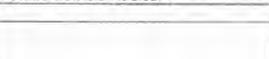
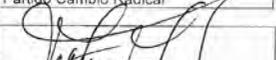
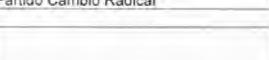
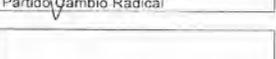
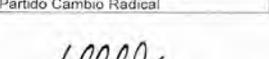

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical


EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República
Partido Cambio Radical


OSWALDO ARCOS
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical


CARLOS A. JIMÉNEZ LÓPEZ
Senador de la República
Partido Cambio Radical


KAREN VIOLETTE CURE C.
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

 CARLOS F. MOTOA SOLARTE Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 FABIÁN G. CASTILLO SUAREZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 JORGE BENEDETTI MARTELO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 GUSTAVO HERNÁN PUNTES D. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ANTONIO LUIS ZABARAÍN G. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ERWIN ARIAS BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAIRA DE JESÚS GALVIS M. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ELOY CHICHI QUINTERO R. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República Partido Cambio Radical	 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 GERMÁN VARÓN COTRINO Senador de la República Partido Cambio Radical	 GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 CARLOS A. CUENCA CHAUZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JULIO CESAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 BAYARDO G. BETANCOURT Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ATILANO ALONSO GIRALDO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JORGE MENDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 SALIM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 OSCAR CAMILO ARANGO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 Alfredo Delgado Partido de la U.


Jorge Burgos 6

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto fundamental darles a los municipios y distritos la posibilidad de contar con recursos económicos adicionales, derivados de la contribución al deporte para fortalecer el desarrollo e implementación de programas, proyectos y planes que impulsen el deporte y la recreación en todos los habitantes del territorio nacional.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 52 de la Constitución Política (modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo número 2 de 2000) reconoce, el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre; la norma determina, que el ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas, tienen como función principal, la formación y el desarrollo integral del ser humano; imponiéndole al Estado, obligaciones correlativas de fomentar el deporte y velar porque su práctica se lleve a cabo de conformidad con principios legales y constitucionales propios del Estado social de derecho, materializados, a través de políticas públicas implementadas por las diferentes organizaciones recreativas y deportivas del orden nacional, departamental y municipal.

El anterior mandato constitucional, fue desarrollado a través de la Ley 181 de 1995 que se creó con la finalidad de regular todo lo relativo a la masificación, divulgación, planificación, coordinación, ejecución y asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre; así como también, de fomentar la educación física para contribuir a la formación integral de las personas en todas sus edades y facilitarle, el cumplimiento eficaz de sus obligaciones como miembro activo de la sociedad.

El artículo 75 de la mencionada ley, se ocupó de definir cuáles eran los ingresos y rentas que financiarían las actividades que estarían a cargo de los entes deportivos departamentales, distritales y municipales; sin embargo, el precepto legal solo discriminó de dónde procedería el recurso con que contarían los entes deportivos de diferente rango territorial.

Luego entonces y después de múltiples intentos fallidos de asambleas departamentales y concejos municipales y distritales de crear un tributo destinado a la financiación de las entidades encargadas de desarrollar las políticas públicas para el fomento del deporte a nivel departamental, distrital y municipal, fundamentado en el numeral 3 del mencionado artículo, fue el Consejo de Estado quien dentro de un análisis exhaustivo de la Ley 181 de 1995 y especialmente de su artículo 75 determinó, que el Congreso de la República solo se limitó a enunciar los recursos financieros con que cuentan los entes deportivos y no autorizó

la creación de un tributo a favor del deporte. Al respecto la sala sostuvo lo siguiente:

“[...] del contenido del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, no es posible inferir la creación de un tributo en cabeza de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, ni parámetros a partir de los cuales el ente territorial pueda establecerlo en su jurisdicción.

[...] la norma en comento se limita a enunciar uno de los recursos financieros de carácter estatal con que cuentan los entes deportivos departamentales para su ejecución, como son las rentas creadas por las Asambleas, que constituyen fuente económica para el cumplimiento de las metas relacionadas con el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre¹.

Asimismo, frente a la contribución al deporte del orden municipal, en sentencia de 5 de junio de 2014, la Sala precisó lo siguiente²:

“[...] del contenido del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, antes transcrito, se infiere que esta norma no crea ningún tributo, no autoriza su creación, ni fija con precisión y claridad los parámetros para establecer los elementos esenciales de algún gravamen, por lo tanto, no puede sostenerse que a partir de dicha disposición exista una autorización a los municipios para crear una contribución especial o ‘sobretasa’ con destino al deporte”.

Por consiguiente, se hace evidente cómo esta ley desde su óptica aplicativa posee dentro de ella una carencia de componente tributario que le impide mostrar efectividad no solo, en cuanto a la finalidad para la que fue creada; sino también, a la materialización de los fines esenciales y constitucionales del derecho a la recreación y al deporte.

Así las cosas, y conforme a las facultades que le otorga el artículo 338 de la Constitución Política a los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los elementos esenciales de los tributos de acuerdo con la ley, el Congreso podrá desprenderse de la facultad exclusiva de crear tributos; ya que, de no ser así, sería engañosa la autorización que expresamente la Carta le confiere a los departamentos y municipios y distritos en tales aspectos.

Con base en el anterior argumento, el Consejo de Estado reconoció la facultad que tienen las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales para establecer los elementos esenciales de los tributos locales, siempre que estos, hayan sido creados o autorizados por el legislador y se hayan determinado los lineamientos generales que deben tener en cuenta los órganos de representación para

la determinación de los elementos del tributo, pues se reitera, que la autonomía tributaria de las entidades territoriales no es ilimitada, dado que en todo caso, debe mediar la intervención del legislador³.

Retomando los planteamientos generales expuestos por esa corporación sobre la potestad impositiva de las entidades territoriales, el alto tribunal se manifiesta en los siguientes términos⁴:

“[...], creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular.

Sin embargo, esta facultad no significa que una entidad territorial contemple como hecho generador del tributo uno diferente al que la ley de autorizaciones haya definido, pues violaría el principio de legalidad a que se ha hecho referencia. [...]”.

De la misma manera, la Corte Constitucional en innumerables fallos y a la luz del principio de autonomía de las entidades territoriales consignado en el artículo 287 de la Constitución nacional, ha manifestado:

“...La Constitución Política define al Estado colombiano como “república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (C. P., artículo 1º), quiere significar que “la unidad de la república no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial”⁵. Por ello, dijo el mismo fallo, la definición constitucional requiere una interpretación según la cual, la unidad es “el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque”⁶.

De acuerdo con lo anterior, la autonomía de las diferentes entidades territoriales no consistía en la simple transferencia de funciones y responsabilidades del centro al nivel territorial, sino que se manifestaba como un poder de autogobierno y autoadministración⁷.

Sin embargo, ha recabado en que esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como se desprende de lo reglado por el

³ Sentencia de 9 de julio de 2009, Expediente 16544 C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁴ Sentencia de 15 de octubre de 1999, Expediente 9456, C. P. Julio E. Correa Restrepo.

⁵ Cf. Sentencia C-540 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ Cf. Sentencia C-478 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Cf. Sentencia C-540 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

¹ Sentencia de 17 de agosto de 2006, Expediente 153358.

² Expediente 19945, C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

artículo 287 Superior⁸. Ahora bien, refiriéndose de manera particular a la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, y más concretamente a la potestad que la Constitución les reconoce para la imposición de gravámenes⁹, la jurisprudencia ha hecho ver que aunque de la lectura del artículo 338 Superior parecería deducirse una total autonomía impositiva de los departamentos y municipios; sin embargo, ello no es así, pues dicha disposición debe interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 de la Carta, conforme al cual tal autonomía impositiva se encuentra subordinada tanto a la Constitución como a la ley¹⁰.

De lo anterior, ha concluido la Corte que para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere siempre de una ley previa que autorice su creación, y que solo cuando se ha creado legalmente el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo¹¹.

Profundizando más en el alcance de la autonomía tributaria de las entidades territoriales, la Corte ha sostenido que en virtud del principio unitario, no puede hablarse propiamente de una “soberanía fiscal” de dichas entidades, pero que su autonomía les permite establecer o suprimir los impuestos de su propiedad, que ya hayan sido creados por la ley. Dijo en este sentido la Corte:

“La autonomía territorial, pues, tiene límites en relación con asuntos atinentes a los intereses nacionales. Tal es el caso del sistema tributario, gobernado por el principio de unidad, en virtud del cual se busca evitar que los tributos municipales resulten incongruentes con propósitos de mayor envergadura... la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (artículos 287-3 y 313-4 C. N.)”¹².

⁸ Cf. Sentencia C-121 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ **Constitución Política. Artículo 287.** “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

“... ”

“3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

“... ”.

¹⁰ Cf. Sentencias C-04 de 1993, M. P. Ciro Angarita y C-467 de 1993, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹ Cf. Sentencias C-467 de 1993, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹² Sentencia C-506 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz. En similar sentido puede consultarse la Sentencia C-521 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Muchos han sido los pronunciamientos de este alto Tribunal Constitucional referente a la autonomía tributaria de los departamentos y municipios más recientemente, en Sentencia C-504 de 2002¹³. En esta providencia, para declarar la exequibilidad de los literales d) e i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, que autorizaban al Concejo de Bogotá para crear los impuestos de alumbrado público y de “telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas”¹⁴, la Corte sostuvo que mientras el Congreso tenía la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional, en lo atinente a tributos del orden territorial debía “como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo a lo sumo establecer algunos de sus elementos, tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo”, al propio tiempo que debía respetarle a las asambleas y concejos “la competencia para fijar los demás elementos impositivos”¹⁵, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorgaba a las entidades territoriales.

En conclusión, ha sido la jurisprudencia quien viene orientándose en el sentido de admitir que la autonomía tributaria de los entes territoriales exige al legislador reservar un espacio para el ejercicio de sus competencias impositivas, de manera que el Congreso no puede determinar todos los elementos de la obligación tributaria, porque produciría un vaciamiento de las facultades de las asambleas y concejos.

Ahora bien, aunque la determinación por los entes territoriales de los elementos de la obligación tributaria debe llevarse a cabo siguiendo unas pautas mínimas fijadas por el legislador, la Corte ha considerado expresamente que “la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo”¹⁶; en otras palabras, la jurisprudencia ha aceptado que la sola autorización del tributo constituye un parámetro mínimo constitucionalmente aceptable, a partir del cual puede admitirse que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar los elementos de la obligación tributaria.

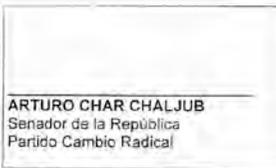
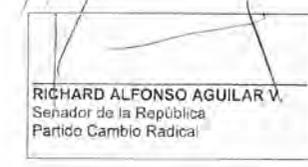
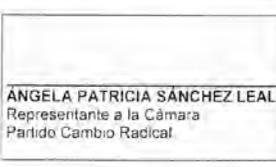
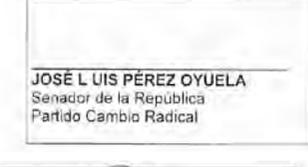
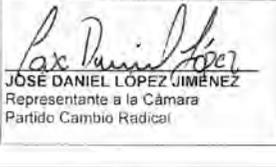
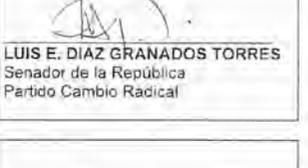
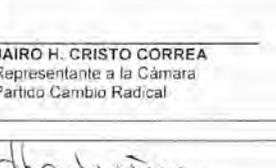
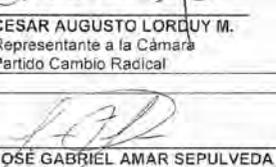
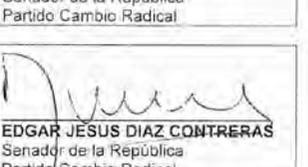
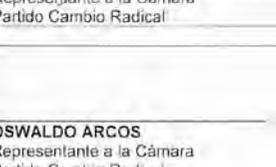
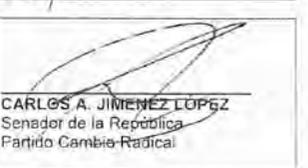
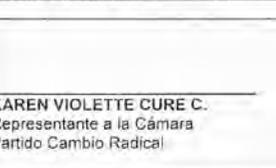
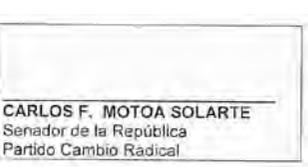
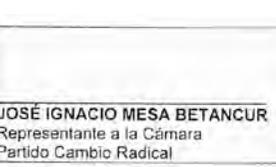
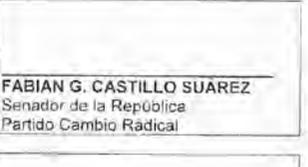
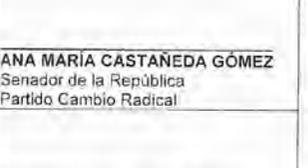
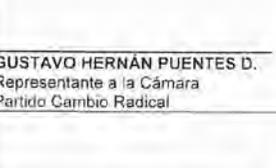
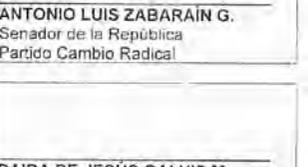
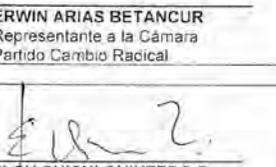
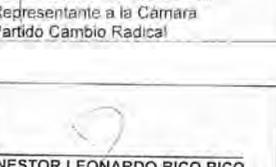
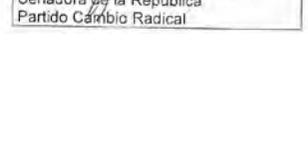
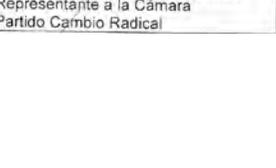
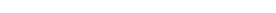
Corolario de lo anterior, se puede inferir que el deporte y la recreación ocupan un lugar importante dentro del texto constitucional a tal punto, que ser considerados instrumentos que buscan asegurar el bienestar, la salud y desarrollo de los habitantes del territorio colombiano motivo que conllevó al legislador, para que a través de la Ley 181 de 1995 materializara la voluntad del constituyente haciéndose necesario hoy, preservarla garantizando su eficacia social.

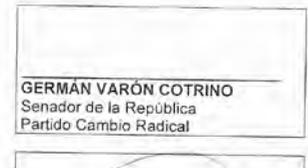
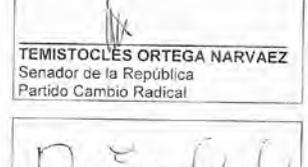
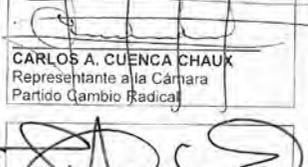
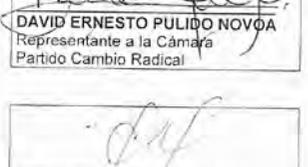
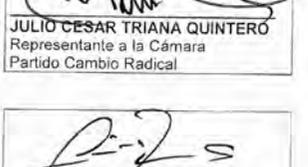
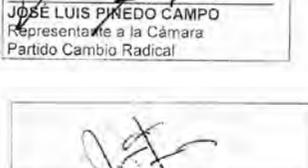
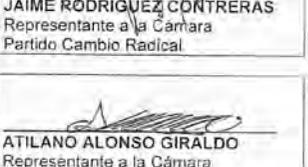
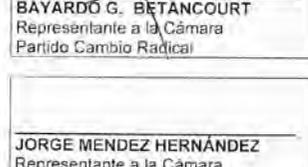
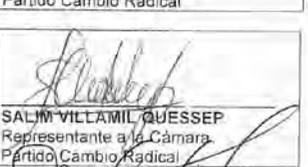
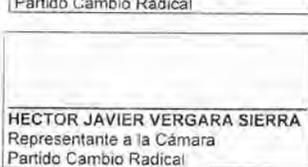
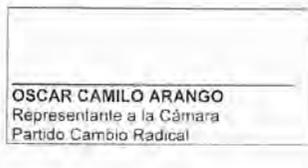
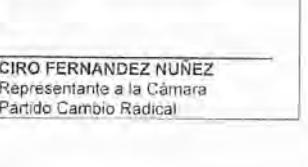
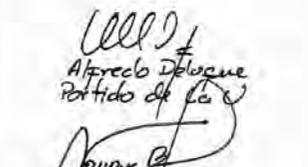
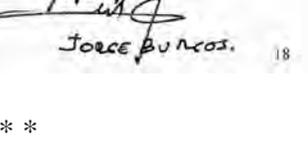
¹³ M. P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁴ La expresión “análogas” fue declarada inexecutable.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Sentencia C-1043 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Negrillas fuera del original.

 MODESTO AGUILERA VIDES Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República Partido Cambio Radical
 RICHARD ALFONSO AGUILAR V. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 JOSÉ L UIS PÉREZ OYUELA Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 LUIS E. DIAZ GRANADOS TORRES Senador de la República Partido Cambio Radical	 JAIRO H. CRISTO CORREA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República Partido Cambio Radical	 CESAR AUGUSTO LORDUY M. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DIDIER LOBO CHINCHILLA Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS Senador de la República Partido Cambio Radical	 OSWALDO ARCOS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS A. JIMÉNEZ LÓPEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 KAREN VIOLETTE CURE C. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS F. MOTOA SOLARTE Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 FABIAN G. CASTILLO SUAREZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 JORGE BENEDETTI MARTELO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 GUSTAVO HERNÁN PUNTES D. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ANTONIO LUIS ZABARAÍN G. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ERWIN ARIAS BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAIRA DE JESÚS GALVIS M. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ELÓY CHICHI QUINTERO R. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República Partido Cambio Radical	 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

 GERMAN VARÓN COTRINO Senador de la República Partido Cambio Radical	 GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 CARLOS A. CUENCA CHAU Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JULIO CESAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JOSÉ LUIS PIEDRA CAMPO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 BAYARDO G. BETANCOURT Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ATILANO ALONSO GIRALDO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JORGE MENDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 SALM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 OSCAR CAMILO ARANGO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CIRO FERNANDEZ NUNEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 Alfredo Delgado Partido de la U
	 Jorge Bunros.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2018
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, quedará así:

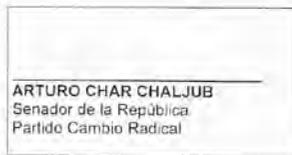
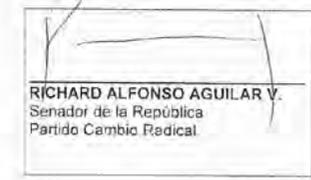
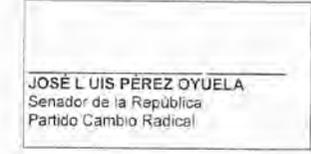
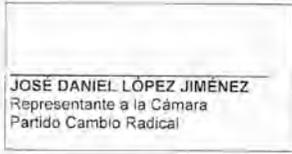
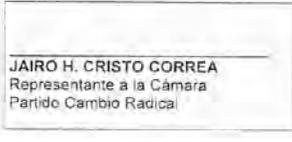
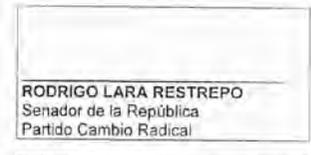
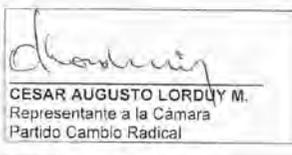
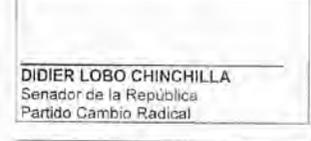
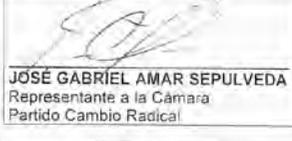
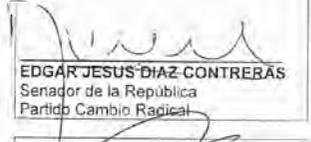
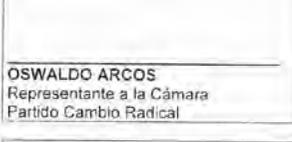
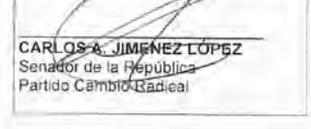
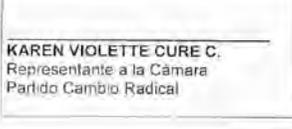
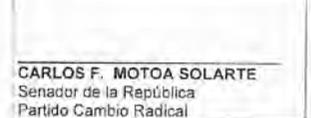
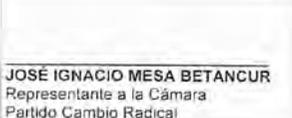
Destinación. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación,

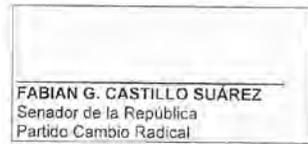
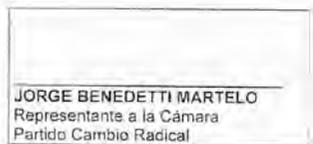
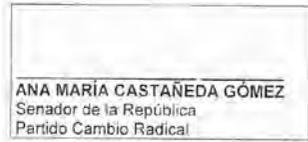
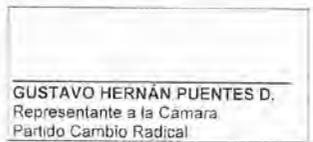
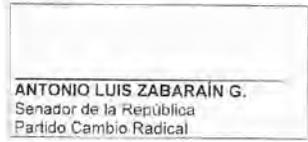
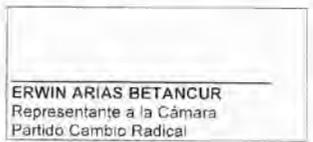
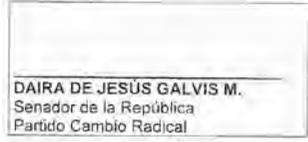
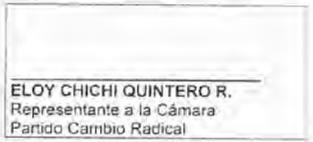
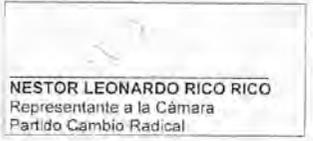
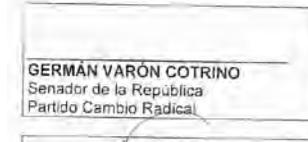
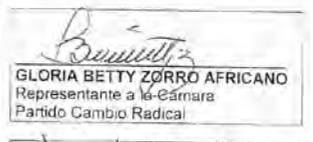
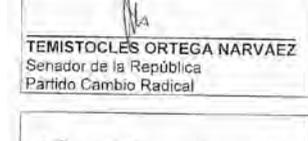
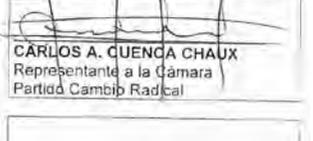
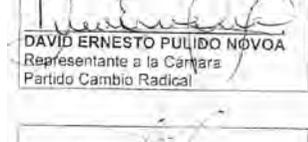
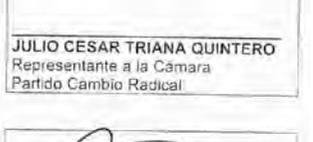
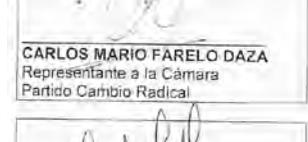
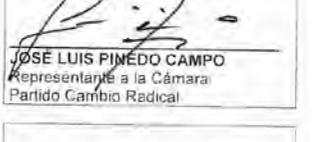
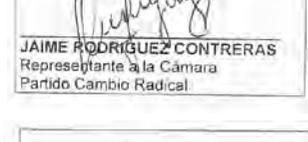
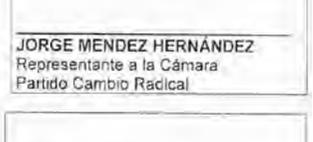
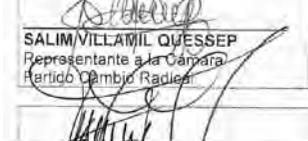
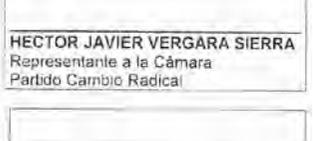
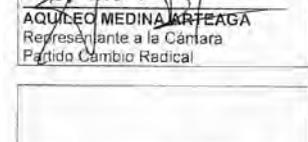
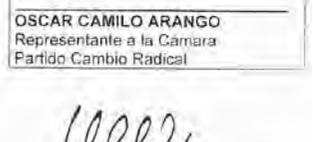
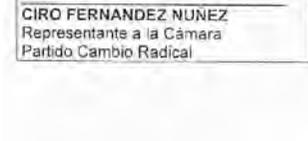
mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado e igualmente a cualquier otra actividad (obras, bienes o servicios) que tenga relación con la prestación de los servicios públicos y funciones que estén a cargo de los distritos y municipios.

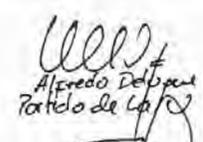
En todo caso, los recursos derivados del impuesto de alumbrado público, se utilizarán en primer lugar a financiar las actividades de prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio; si quedan excedentes, estos se podrán emplear para financiar los otros servicios a cargo de los distritos y municipios.

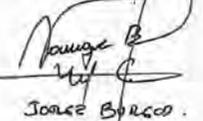
Parágrafo. En ningún caso estos dineros podrán destinarse para pagar gastos de funcionamiento.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

 MODESTO AGUILERA VIDES Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República Partido Cambio Radical
 RICHARD ALFONSO AGUILAR V. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 JOSÉ L UIS PÉREZ OYUELA Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 LUIS E. DIAZ GRANADOS TORRES Senador de la República Partido Cambio Radical	 JAIRO H. CRISTO CORREA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República Partido Cambio Radical	 CESAR AUGUSTO LORDUY M. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DIDIER LOBO CHINCHILLA Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 EDGAR JESUS DÍAZ CONTRERAS Senador de la República Partido Cambio Radical	 OSWALDO ARCOS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS A. JIMÉNEZ LÓPEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 KAREN VIOLETTE CURE C. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS F. MOTOA SOLARTE Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

 FABIAN G. CASTILLO SUÁREZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 JORGE BENEDETTI MARTELO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 GUSTAVO HERNÁN PUNTES D. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ANTONIO LUIS ZABARAÍN G. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ERWIN ARIAS BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAIRA DE JESÚS GALVIS M. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ELOY CHICHI QUINTERO R. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República Partido Cambio Radical	 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 GERMÁN VARÓN COTRINO Senador de la República Partido Cambio Radical	 GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 CARLOS A. QUENZA CHAUX Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JULIO CESAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 BAYARDO G. BETANCOURT Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ATILANO ALONSO GIRALDO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JORGE MENDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 SALIM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 OSCAR CAMILO ARANGO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CIRO FERNANDEZ NUNEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 Alfredo Delgado Partido de la U


Alfredo Delgado
Partido de la U


Jorge Borja

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de este proyecto de ley es que los municipios y distritos tengan nuevamente la posibilidad de destinar parte de los recursos derivados del impuesto de alumbrado público, no solo para financiar la prestación de dicho servicio público, sino también a actividades que tengan relación directa con la prestación de otros servicios públicos y actividades que estén igualmente a cargo de dichas entidades territoriales, siempre que primero se asegure el financiamiento de los servicios de alumbrado público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Hasta antes de la expedición de la Ley 1819 de 2016, el impuesto de alumbrado público se regía por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, las que establecían lo siguiente:

Ley 97 del 18 de noviembre de 1913 “Que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales”.

“(…) Artículo 1°. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y **darles el destino que juzgue más conveniente** para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental: (resaltado y subraya fuera de texto).

(…)

d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público. (…)

Por su parte, la Ley 84 de 1915 “Por la cual se reforman y adicionan las Leyes 4ª y 97 de 2013” dispuso:

“(…) Artículo 1°. Los concejos municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que le confiere el artículo 169 de la Ley 4ª de 1913:

A) Las que le fueron conferidas al municipio de Bogotá por el artículo 1° de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las asambleas departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo a dichas atribuciones.

Ello quiere decir que desde entonces y hasta la expedición de la Ley 1819 de 2016, los concejos municipales tuvieron la facultad de destinar los dineros recaudados por concepto de alumbrado público a la prestación de servicios y obras que consideraran más conveniente, de acuerdo con sus necesidades, situación que cambió con la expedición de la Ley 1819 de 2016, cuyo artículo 350 dispuso:

“(…) Artículo 350. *Destinación.* El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica **se destina exclusivamente** a la prestación, mejora,

modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.

Parágrafo. Las entidades territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos. (…)

En efecto, es con la expedición del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016 que se introdujo la previsión que impuso la destinación exclusiva del recaudo por concepto de impuesto municipal o distrital de alumbrado público para financiar las actividades derivadas de la prestación, mejora y ampliación de dicho servicio.

Este proyecto busca modificar el citado artículo 350, devolviendo a los distritos y municipios su autonomía para gestionar y administrar sus recursos, en los términos del artículo 287 de la Constitución Política.

En efecto, la idea es que estos entes territoriales puedan decidir la destinación que darán a los excedentes del recaudo del impuesto de alumbrado público, una vez cubiertas las necesidades relacionadas con la prestación y mejora del servicio de este impuesto. Esto porque considero que los entes territoriales al conocer de primera mano sus propias necesidades, deben ser los llamados a establecer la destinación de los recursos de que trata este proyecto de ley.

Esta posición se sustenta en diversas sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas, la Sentencia C-495 de 1998, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, en la que señaló que los municipios gozan de plena autonomía para decidir cuál será la destinación de sus rentas propias. Veamos:

“(…) *Conforme al artículo 287 de la Constitución es expresión de la autonomía el reconocimiento de las facultades que poseen las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias específicas acordes con la libertad de gestión de sus intereses, y administrar sus propios recursos, sea que éstos provengan de los tributos que establezcan o de la participación en las rentas nacionales, con el propósito de atender a la realización de los cometidos que se les han asignado.*

(…)

2.3. *Al contrario de lo que ocurre con la potestad para crear o establecer tributos, a los organismos territoriales se les reconocen atribuciones mucho más amplias para administrar sus rentas presupuestales, es decir, para asumir gastos y comprometer sus ingresos, a menos que la propia Constitución haya preestablecido el destino del recurso, pues en tal caso no es la*

ley la que limita la autonomía, sino el mandato superior. Así ocurre, con las apropiaciones por concepto del situado fiscal (C. P. artículo 356) y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación (C. P. artículo 357).

(...)

2.6. Del análisis precedente se deduce que cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión. De manera que las expresiones “rentas tributarias” o “no tributarias”, contenidas en el artículo 362, hacen relación a las provenientes de impuestos, multas, tasas o contribuciones que entran a formar parte de la propiedad de las entidades territoriales por haber ingresado definitivamente a su patrimonio (Sentencia C-219/97)”.

De otra parte, no sobra señalar que las Sentencias C-504 de 2002 y C-1043 de 2003 declararon la constitucionalidad de los literales d) e i) del artículo 1° de la Ley 97 de 2013 y el artículo 1° de la Ley 84 de 1915, respectivamente, normas que consagraban que los concejos municipales podrían crear libremente los impuestos por el servicio de alumbrado público, así como organizar el cobro de los mismos y fijar el destino que consideraran más conveniente para atender los servicios con cargo a los municipios.

En igual sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, entre otras, en la sentencia proferida por la Sección Cuarta el 4 de mayo de 2017, con ponencia de la Consejera Stella Jeannette Carvajal, en la que se expresó:

“(…) Para resolver los problemas jurídicos planteados con anterioridad, la Sala considera necesario traer a colación la jurisprudencia reiterada de esta Sección, relacionada con la facultad de los municipios para establecer el impuesto de alumbrado público en sus respectivos territorios y, a continuación, resolverá el caso concreto.

En la sentencia del 9 de julio de 2009, la Sala modificó la jurisprudencia respecto de la facultad de los Concejos Municipales en materia impositiva.

El cambio de postura obedeció al análisis de legalidad de un acuerdo que, en desarrollo de la Ley 97 de 1913, estableció los elementos del impuesto “sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y analógicas”. En dicha sentencia se determinó la legalidad del acuerdo demandado con fundamento, principalmente, en la Sentencia C-504 de 2002, mediante la que la Corte Constitucional determinó la vigencia de los literales d) e i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 y declaró que son exequibles bajo el entendido de que corresponde a los concejos municipales determinar los elementos de los tributos cuya creación autorizó la citada ley.

(...)

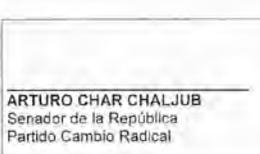
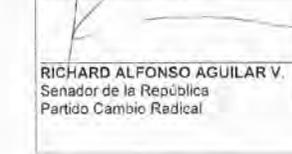
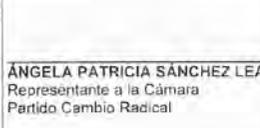
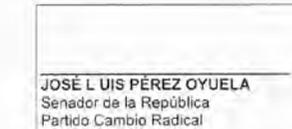
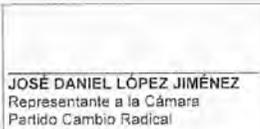
Por lo tanto, en la sentencia del 9 de julio de 2009, proferida por esta Sala, con alusión al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, se decidió retomar los planteamientos generales sobre la potestad impositiva de las entidades territoriales expuestos en la sentencia de 15 de octubre de 1999¹⁷, Expediente 9456, C. P. Doctor Julio E. Correa Restrepo en la que se señaló que “(…) en virtud del denominado principio de “predeterminación”, el señalamiento de los elementos objetivos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, en la forma consagrada en el artículo 338 de la Constitución, que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales de la obligación impositiva, al conferirles la función indelegable de señalar “directamente” en sus actos: los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.” También se acogió de la sentencia citada que, “(…) creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las provisiones sobre el particular (...)”.

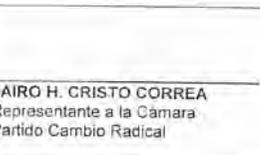
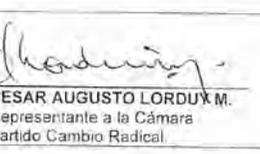
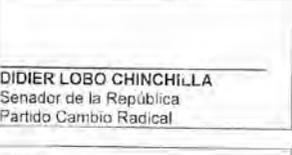
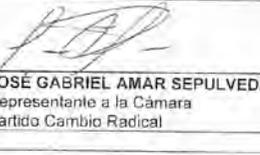
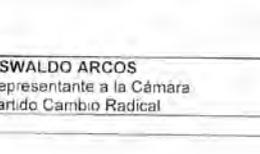
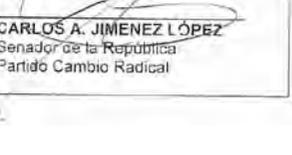
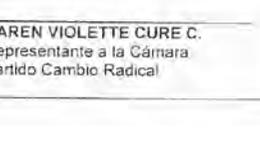
Por último y con el fin de evitar que estos dineros se destinen a cubrir gastos de funcionamiento, se incluyó en el proyecto una expresa prohibición en dicho sentido.

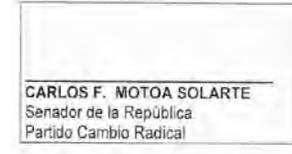
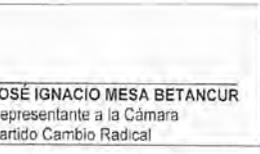
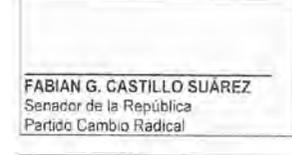
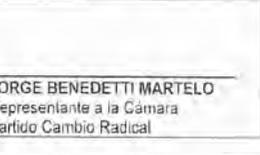
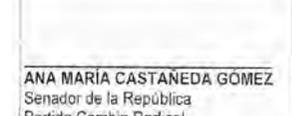
Así se reitera que este proyecto pretende que los distritos y municipios conserven la posibilidad de definir, sujetándose a los límites constitucionales, el destino de sus propios tributos, entre ellos, los dineros provenientes del impuesto de alumbrado público a que se refiere este proyecto.

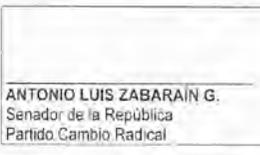
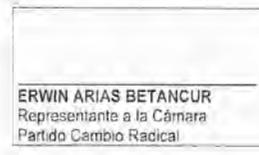
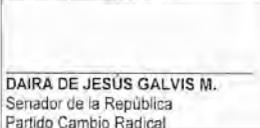
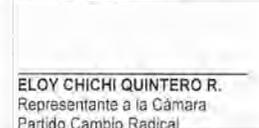
En conclusión, considero que el impuesto de alumbrado público es un tributo cuya titularidad es de los distritos y municipios y por lo tanto, tales entidades territoriales deberían poder definir la destinación de los ingresos provenientes de los mismos, lo que además les permitiría ampliar el marco de actividades que podrían financiarse con dicho tributo, para atender otros servicios que estén igualmente a cargo de dichas entidades territoriales, siempre que previamente se asegure el pago de todos los servicios derivados del alumbrado público. Esto no es cosa diferente que dar a las entidades territoriales un margen de libertad para que puedan a través del manejo de sus propios recursos, gestionar de la mejor manera sus intereses y necesidades.

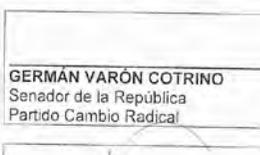
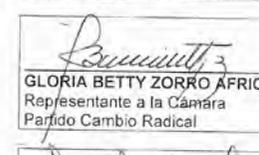
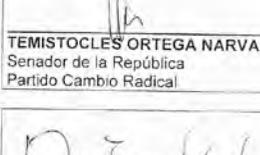
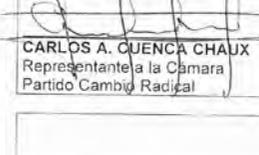
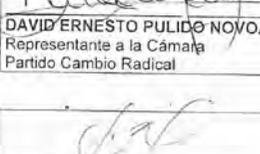
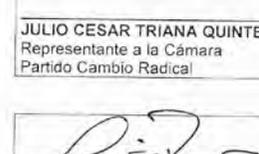
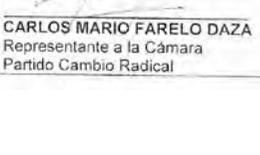
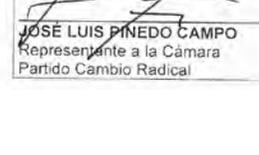
Atentamente,

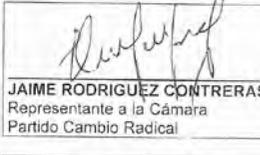
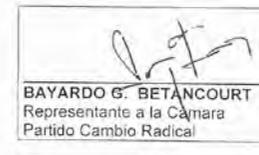
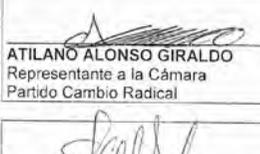
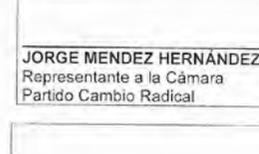
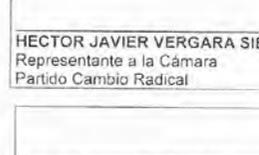
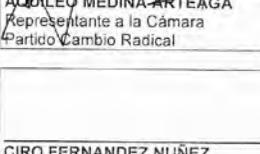
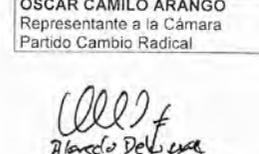
 MODESTO AGUILERA VIDES Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 ARTURO CHAR CHÁLJUB Senador de la República Partido Cambio Radical
 RICHARD ALFONSO AGUILAR V. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

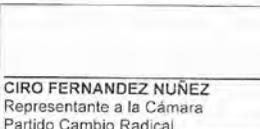
 LUIS E. DÍAZ GRANADOS TORRES Senador de la República Partido Cambio Radical	 JAIRO H. CRISTO CORREA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República Partido Cambio Radical	 CESAR AUGUSTO LORDUX M. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DIDIER LOBO CHINCHILLA Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS Senador de la República Partido Cambio Radical	 OSWALDO ARCOS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS A. JIMÉNEZ LÓPEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 KAREN VIOLETTE CURE C. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

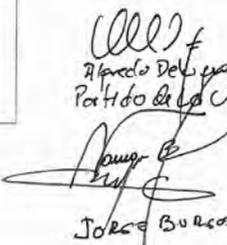
 CARLOS F. MOTOA SOLARTE Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 FABIAN G. CASTILLO SUÁREZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 JORGE BENEDETTI MARTELO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ANA MARÍA CASTANEDA GÓMEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 GUSTAVO HERNÁN PUNTES D. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

 ANTONIO LUIS ZABARAÍN G. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ERWIN ARIAS BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAIRA DE JESÚS GALVIS M. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ELOY CHICHI QUINTERO R. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

 EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República Partido Cambio Radical	 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 GERMÁN VARÓN COTRINO Senador de la República Partido Cambio Radical	 GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	 CARLOS A. CUENCA CHAUX Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JULIO CESAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

 JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 BAYARDO G. BETANCOURT Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ATILANO ALONSO GIRALDO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JORGE MENDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 SALIM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 OSCAR CAMILO ARANGO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

 CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
--


Jairo H. Cristo Correa
Partido Cambio Radical

PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2018 CÁMARA

por medio se fortalecen los canales de comercialización de los pequeños y medianos productores y se promueven acuerdos comerciales con la agroindustria y el empresariado formalmente constituidos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto y principios de interpretación

Artículo 1°. *Objeto.* Establecer un mecanismo dotado de herramientas, mediante el cual se fortalece la actividad comercial de los pequeños productores, apoyándolos en el fortalecimiento de la cadena de producción o actividad de desarrollo rural y sus organizaciones, e incentivando a la agroindustria y el empresariado para la celebración acuerdos comerciales.

Artículo 2°. *Conceptos y principios.* Para la interpretación de esta ley se tendrán en cuenta los principios constitucionales, las disposiciones normativas, tratados internacionales y los conceptos y principios que a continuación se establecen:

Actividades de desarrollo rural. Son aquellas actividades que permiten la generación de ingresos en las zonas rurales sin que sea la explotación de la tierra o la explotación de recursos naturales no renovables.

Acuerdo comercial. Es la disposición de voluntad de dos o más personas naturales y/o jurídicas para llevar a cabo actividades que permitan la venta y compra de productos o servicios que se lleven a cabo en el sector rural conforme a las necesidades de las partes.

Agronegocios. Son las actividades que se realizan con fines lucrativos alrededor de los productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales.

Cadenas productivas. Son las acciones técnicas y económicas que se llevan a cabo de forma articulada en el proceso de producción y/o elaboración de un producto agropecuario, acuícola, pesquero o forestal, proceso que es intervenido desde su establecimiento, pasando por su transformación, comercialización y distribución. (Ley 811 de 2003).

Enfoque étnico: Es la inclusión participativa de las autoridades tradicionales y representantes de las comunidades étnicas en la implementación de programas y proyectos desprendidos de esta ley, con el objeto de atender sus usos y costumbres.

Equidad de género. Es el acceso en condiciones de equidad, a que tienen derecho las mujeres rurales independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria. Es por ello que se reconoce la labor rural de mujeres

y hembra, quienes aportan desde el ámbito productivo, político y social en las regiones a las que pertenecen y cuyo impacto puede redundar en el nivel nacional.

Mediano productor. Son las personas que se dedican a la explotación agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal, cuyos ingresos son en un 75% provenientes de estas actividades y el patrimonio neto familiar se encuentra entre 284 y 700 SMMLV.

Incentivo. Es el estímulo financiero que se le entrega a los pequeños productores con el fin de fortalecer sus actividades gerenciales y productivas, para aumentar su competitividad y posicionamiento en el mercado, buscando los parámetros de idoneidad de su producción.

Pequeño productor: Son las personas que se dedican a la explotación agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal cuyos ingresos son en un 75% provenientes de estas actividades y el patrimonio neto familiar se encuentra no supera los 284.

CAPÍTULO II

Artículo 3°. *Incentivos para el fortalecimiento productivo y gerencial.* El Gobierno nacional, por medio de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), establecerá un programa dirigido al fortalecimiento de los pequeños productores con una actividad agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal, durante tres años o más. Los componentes de este programa se dirigirán al fortalecimiento gerencial y productivo.

Los beneficiarios serán grupos de mínimo 15 pequeños productores que demuestren 3 o más años en la implementación de una línea productiva, en predios de su propiedad o posesión mínima de 5 años, y que hubieran identificado un potencial comprador de sus cosechas o producción. La ubicación geográfica de los pequeños productores debe ser financieramente viable para la celebración del acuerdo comercial.

Para acceder al incentivo, el grupo de beneficiarios deberá nombrar un representante quien será la persona que asumirá las actividades gerenciales sin que necesariamente tengan constituida una organización. El grupo de beneficiarios deberá demostrar que se encuentran o tienen la intención de iniciar procesos de fortalecimiento organizativa y/o autogestión.

Parágrafo 1°. En caso de no encontrarse asociado, el incentivo debe incluir acciones de sensibilización y beneficios organizacionales.

Parágrafo 2°. Los pequeños productores deben estar cumplimiento las normas medioambientales conforme a las regulaciones establecidas por la entidad competente.

Artículo 4°. *Incentivos para el fortalecimiento para actividades de desarrollo rural.* También serán beneficiarios de este incentivo el grupo de mínimo 10 personas que tengan una iniciativa o emprendimiento en ejecución de generación de ingresos en el sector rural, diferente a la

explotación de recursos naturales no renovables, y que se dirija a preservar el medio ambiente, las zonas protegidas y preservación de los territorios, así como a experimentar actividades agropecuarias y agroindustriales.

Parágrafo 1°. Los beneficiarios deben tener relación con el sector rural de mínimo cinco años, no podrán tener capital individual superiores a 284 SMLMV la implementación de la actividad de desarrollo rural mínimo tres años y cada. Las actividades deben contar con todos los permisos ambientales y de las autoridades de la zona.

Parágrafo 2°. Los componentes para estas actividades serán al fortalecimiento gerencial y ambiental.

Artículo 5°. *Incentivos para la celebración de acuerdos comerciales.* Los empresarios de la agroindustria, el segmento empresarial y los comercializadores de productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales formalmente constituidos que se encuentren en disposición de celebrar un acuerdo comercial, deberán suscribir con un grupo de mínimo 15 productores de una línea productiva, una carta de intención que permita identificar la necesidades de productos y el apoyo técnico que le brindará al grupo de pequeños productores con el fin de hacer las adecuaciones técnicas, físicas o en el proceso de producción, que conduzca a que su producto sea competitivo, en calidades y cantidades constantes que requiera el empresario o comerciante que haga parte del acuerdo comercial. De igual forma se deberá incluir el impacto económico al grupo de productores con el que se celebrará el acuerdo.

El fortalecimiento de los pequeños productores debe estar dirigido a que el empresario agroindustrial, el segmento empresarial y los comercializadores de productos agropecuarios compren la producción con garantía de precios y utilidades.

Si es aprobado el acuerdo comercial y es entregado el incentivo para el fortalecimiento productivo y gerencial, el empresario, segmento empresarial o los comercializador de productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales, podrán acceder a alivios tributarios, conforme a lo reglamentado por el Gobierno nacional.

Artículo 6°. *Incentivos para la celebración de acuerdos comerciales con actividades de desarrollo rural.* Los empresarios formalmente constituidos que se encuentren en disposición de celebrar un acuerdo comercial en los términos del artículo anterior 4°, deberán suscribir con un grupo de mínimo 10 pobladores rurales que estén implementando una actividad de desarrollo rural, una carta de intención que permita identificar la necesidades del grupo de pobladores rurales, el apoyo técnico que le brindará el empresario en el proceso de fortalecer la actividad en desarrollo, su componente ambiental, así como el impacto en el fortalecimiento de las capacidades productivas del grupo beneficiario.

Una vez se suscriba el acuerdo comercial derivado del acuerdo de intención anteriormente, el empresario agroindustrial o del segmento empresarial, podrá presentarlo ante la Secretaría de Agricultura o quien haga sus veces, analizar la entrega de los incentivos para el fortalecimiento productivo y gerencial.

Si es aprobado el acuerdo de alianza comercial y es entregado el incentivo para el fortalecimiento productivo y gerencial, el empresario, segmento empresarial o los comercializadores de productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales, podrá acceder a alivios tributarios, conforme lo reglamente el Gobierno nacional.

Artículo 7°. *Postulantes para acceder a los incentivos.* Podrán postular al grupo de productores para acceder a los incentivos de fortalecimiento productivo o ambiental, y gerencial, el representante de los productores, los empresarios de la agroindustria o no, el segmento empresarial y los comercializadores de productos agropecuarios, siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 3° y 4°. De igual forma, la ADR o quien haga sus veces, deberá incluir y priorizarse como beneficiarios del incentivo los grupos de productores que vengán siendo atendidos en sus programas y que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

Parágrafo 1°. El requisito de contar con una intención de acuerdo comercial es indispensable para acceder al incentivo en todos los casos señalados anteriormente.

Parágrafo 2°. Serán prioritarios, sin excluir otros municipios, los territorios focalizados por el Decreto 893 de 2017.

CAPÍTULO III

Institucionalidad

Artículo 8°. *Coordinador.* El MADR o la entidad que este establezca, en articulación con las Secretarías de Agricultura o quien haga sus veces, recibirá los documentos que se requieran para evaluar y aprobar los potenciales acuerdos comerciales entre pequeños productores y los empresarios de la agroindustria, el segmento empresarial y los comercializadores de productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales.

El MADR o la entidad que este establezca, deberá incluir entre los criterios de selección las líneas productivas priorizadas en el marco de los CONSEA y los CMDR.

La Secretarías de Agricultura o quien haga sus veces, deberán socializar los incentivos que sean focalizados.

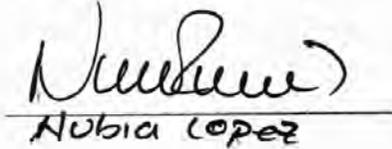
Artículo 9°. *Publicidad.* El MADR o la entidad que este establezca dará amplia divulgación y publicidad sobre este programa, en especial en las zonas priorizadas por el Decreto 893 de 2017, los CONSEA, los gremios y las organizaciones de cadena productiva.

Artículo 10. *Administración presupuestal de los recursos destinados a los pequeños productores.* Créase una figura de administración presupuestal que permita acompañar fortalecimiento a los pequeños productores, en los términos establecidos en esta ley, con el fin de poder hacer el acompañamiento durante el tiempo prudencial que requiera para que los beneficiarios continúen sin el apoyo de la asistencia estatal.

Artículo 11. *Vigencias y derogatorias.* La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


Flora Perdomo Andrade
 Representante a la Cámara por el Huila


 Elizabeth Jerez


 Nubia Lopez

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2018
 CÁMARA**

por medio se fortalecen los canales de comercialización de los pequeños y medianos productores y se promueven acuerdos comerciales con la agroindustria y el empresariado formalmente constituidos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

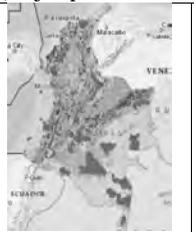
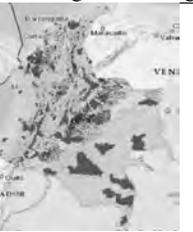
El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de una política pública que permita el fortalecimiento de los canales para la comercialización de los pequeños y medianos productores con la idea de mejorar las cadenas de producción y el desarrollo rural incentivando de esa manera la agroindustria y la generación de nuevas empresas.

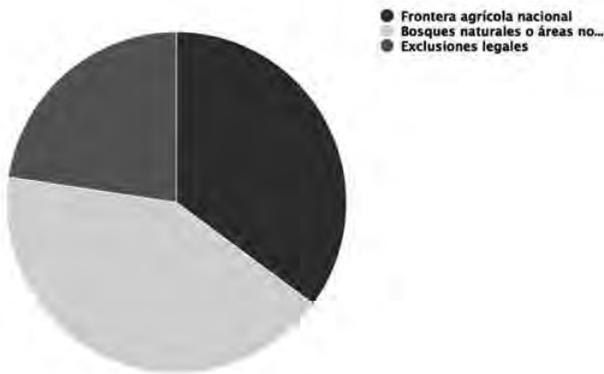
Distribución territorial y vocación productiva

El territorio nacional cuenta con diversidad en sus características físicas gracias a su historia geológica, variedad de climas y los procesos terrestres que han permitido la aparición de volcanes, litorales con diferentes playas, acandilados y manglares entre otras variaciones físicas –cordilleras, comportamiento hídrico con grandes áreas inundables, glaciales ecuatoriales– Además de lo anterior se encuentran diferentes dinámicas sociales adaptadas en las zonas conforme a las características de ubicación (IDEAM).

Las características físicas tienen entre sus principales fuentes el sistema montañoso derivado de la presencia de la Cordillera de los Andes que gracias a sus ramificaciones, permiten la existencia de diversidad de sistemas montañosos presentándose así en territorio nacional páramos estratégicos que producen el 70% del agua dulce del territorio; cerca de seis glaciales ubicados en el Sistema de Parques Nacionales Naturales; bosques Andino y Alto andino con presencia de altas zonas húmedas, diversidad de climas y especies arbóreas de gran altitud; y humedales de importancia para los servicios ambientales que requiere el territorio nacional (MADS, 2015). Gracias a estas diferencias físicas el territorio nacional se ha subdividido en cinco zonas de fuentes hidrográficas: Caribe, Magdalena y Cauca, Orinoquía, Amazonía y Pacífico (IDEAM, 2013).

Gracias a esta variedad de climas y de suelos el territorio nacional está en capacidad de producir diversidad de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales e implementar actividades de desarrollo rural diferentes a la explotación minera. Esto lo ha evidenciado la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) cuyas competencias incluyen establecer el uso eficiente del suelo, en los diferentes estudios nacionales y regionales sobre el potencial productivo del suelo (UPRA, 2017). Ejemplo de ello se ve en las siguientes imágenes:

				
Frontera Agrícola.	Zonas aptas Aguacate Hass.	Zonas aptas Ají Tabasco.	Zonas aptas arroz en todo el año.	Zonas aptas Avicultura.
				
Zonas aptas Cacao	Zonas aptas acuicultura.	Zonas aptas Forestales.	Zonas aptas maíz durante todo el año.	Zonas aptas frutales.



Planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad

Fuente: (UPRA, 2017)

A pesar de la riqueza del potencial productivo del suelo, actualmente se evidenció por la UPRA

una subutilización y una sobreutilización del suelo, el cual deja una gran preocupación no solo por el impacto negativo a la economía del país, sino también por el daño medioambiental que este produce. En este sentido, la entidad señala en sus informes a pesar de la vocación del suelo existe una gran brecha entre la vocación y su utilización atendiendo a que 6' ha se destinan a la producción agrícola (con subutilización de 9' ha); 35' ha se encuentra dedicadas al pastoreo (con una sobreutilización de 30' ha); solo 216 mil ha se dedican a los sistemas silvopastoril; 121 mil ha se dedican a la producción forestal (con 3.879' ha subutilizadas); y con la debida protección jurídica de las 67' ha que la requieren (UPRA, 2017).

¿Cuál es el problema del uso del suelo en Colombia?



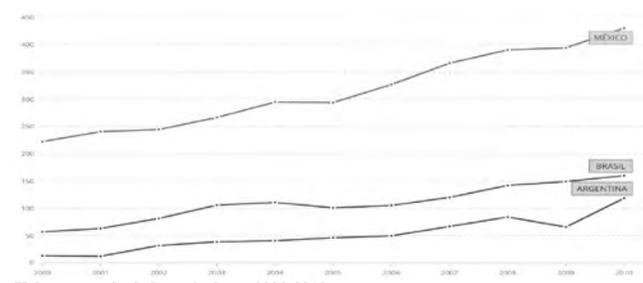
Planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad

Fuente: (UPRA, 2017)

Esto requiere una atención diferenciada que incentive la conversión del territorio, lo cual generaría acciones que permiten el uso idóneo del suelo. Se considera que promoviendo no solo el cultivo sino el aumento en calidad y cantidad de los productos, se podría encaminar la debida producción agropecuaria acompañada así el aumento de los ingresos de los productores.

Experiencias internacionales

Latinoamérica cuenta con una gama de experiencias internacionales relacionadas con el desarrollo rural y el uso adecuado del suelo. Entre estas se encuentran México, Argentina y Brasil que al entregarle acciones que permitan la calidad y cantidad de productos y materias primas, para comercialización directa o para generarles valor agregado han contribuido de forma significativa al desarrollo económico del país:



Valor agregado de la agricultura 2000-2010

Fuente: Banco Mundial.

El caso más significativo es del Argentina, en donde se priorizó el apoyo a los pequeños productores. Este proceso tuvo varios antecedentes: el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios como iniciativa de renovación en el establecimiento de la democracia. Como evolución y aporte se crea el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Nordeste Argentino (PPNEA), el Programa de Apoyo a Pequeños Productores

del Noreste Argentino (PNOA) y el Programa Social Agropecuario (PSA), este último dirigido al Desarrollo Social de la República de la Argentina. Con estos puntos de referencia se llegó a la figura del Proinder el cual ha tenido como foco los pequeños productores para fortalecer sus competencias, capitalización y/o mejoramiento de calidad de vida.

Análisis de los derechos constitucionales de los pequeños productores

Ahora bien, en aras de propender en el óptimo desarrollo de derechos constitucionales, tal como el del acceso a la tierra y su precepto básico de progresividad, cabe recalcar que la iniciativa legislativa presente busca ahondar en lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para el cual, “el principio de progresividad integra los deberes de (i) adopción de medidas efectivas, (ii) hasta el máximo de los recursos disponibles, (iii) respondiendo siempre a la necesidad de avanzar o ampliar cada vez más el ámbito de realización del derecho, y (iv) impidiendo la disminución del nivel de satisfacción ya logrado.” (Corte Constitucional, SU-426/16).

En ese orden de ideas, lo que se busca mediante la implementación de la presente ley es profundizar en el principio de progresividad del derecho a la producción de la tierra mediante el otorgamiento de insumos a los productores a fin de que el derecho mencionado con anterioridad sea integral y se garantice un óptimo desarrollo de este. El numeral 1 del artículo 2 de la Parte II del PIDESC establece: “*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*”. (Corte Constitucional, SU-426/16).

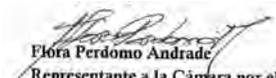
Así, el proyecto de ley presentado busca la proposición de distintos medios reductivos de costos para grupos de productores que cumplan ciertas características delimitadas por la ley, a fin de impulsar el desarrollo en el campo para estos generando una mayor competitividad y una optimización de las condiciones laborales de estos. Los acuerdos comerciales con pequeños productores se han entendido bajo la luz de los distintos análisis comparados como “*la capacidad de los diferentes actores de la cadena de coordinar esfuerzos, recursos y habilidades, para de manera conjunta solucionar problemas y aprovechar oportunidades. Las alianzas productivas se definen como los acuerdos o vínculos entre dos o más actores, que se unen para alcanzar objetivos comunes de una manera eficiente*”. (Acosta, 2006). En consonancia con lo anteriormente mencionado, y con base en la obligación del Estado colombiano,

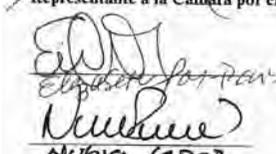
surge la necesidad de producir una iniciativa que busque refrendar una política pública de mayor apertura al mercado agropecuario generando incentivos a las empresas privadas que se asocien con grupos pequeños de productores.

Esto, en el marco de la jurisprudencia colombiana que ha denotado el menester de la creación de políticas públicas para los derechos de carácter progresivo, como el del acceso a la tierra: “[...] (v) en relación con las facetas prestacionales de los derechos que no son exigibles de forma inmediata, es posible solicitar judicialmente “(1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados” (Corte Constitucional, C-754/15, subrayado fuera del texto original).

Asimismo, cabe recalcar que la iniciativa legislativa comentada pretende garantizar de forma conexa todos los derechos fundamentales de los pequeños y medianos productores que, si bien no se han visto menoscabados de forma directa, se ha denotado que la legislación positiva no les ha conferido de herramientas reglamentarias que promuevan una igualdad material de acceso al mercado entre estos y los grandes productores.

Estudios sobre las acuerdos comerciales o alianzas productivas en América Latina y el Caribe han arrojado distintas conclusiones sobre la viabilidad de estos procesos, una de estas siendo la necesidad de ponderación de intereses entre los actores de cada alianza respectiva: “*Al momento de construir una alianza es importante considerar que los intereses de cada una de las partes pueden variar y que inicialmente pueden estar orientados a obtener una mayor proporción del beneficio. Para que dos o más actores establezcan una alianza el beneficio final debe ser «mayor con la alianza» que «sin la alianza», de lo contrario no existirá un interés real para desarrollar todo el proceso.*” (FAO, 2006). Por lo anterior, se propone la implementación de incentivos pecuniarios a las partes involucradas en los procesos asociativos, elemento indispensable a fin de alcanzar un instrumentalismo efectivo de la norma. Dicha relevancia sobre los estímulos económicos ha sido proyectada por la Corte Constitucional que aclara que “[...] *los incentivos, estímulos y beneficios son un instrumento para lograr los objetivos de las políticas sociales y económicas en materia agraria, a través del desarrollo y consolidación de proyectos productivos y de investigación y desarrollo. [...] deben promover la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida*”.


Flora Perdomo Andrade
Representante a la Cámara por el Huila


Nubia Lopez

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 261 con su correspondiente Exposición de motivos por las honorables Representantes *Flora Perdomo, Elizabeth Jay-Pang.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2018
CÁMARA

por medio de la cual se dictan algunas disposiciones respecto a la pensión de sobrevivientes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto:* Garantizar la cobertura de la pensión en condiciones de dignidad para las personas que han accedido a una pensión por invalidez o por vejez.

Artículo 2°. Incorpórese el siguiente artículo a la Ley 100 de 1993:

Artículo 14 A. Incrementos de las pensiones de invalidez por riesgo común y vejez. Las pensiones mensuales de invalidez y de vejez se incrementarán así:

- a) En un siete por ciento (7%) sobre la pensión mínima legal, por cada uno de los hijos o hijas menores de 16 años o de dieciocho (18) años si son estudiantes o por cada uno de los hijos inválidos no pensionados de cualquier edad, siempre que dependan económicamente del beneficiario y,
- b) En un catorce por ciento (14%) sobre la pensión mínima legal, por el cónyuge o compañero o compañera del beneficiario que dependa económicamente de este y no disfrute de una pensión.

Parágrafo

Para efectos de la exclusión del incremento contenido en el literal “b” solo se tendrán en cuenta los ingresos productos de sueldo, pensión o renta de origen laboral.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

PROYECTO DE LEY NÚMERO 262
CÁMARA

por medio de la cual se dictan algunas disposiciones respecto a la pensión de sobrevivientes.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

El artículo 14A propuesto como modificación de la Ley 100 de 1993 corresponde a los artículos 21 y 22 del Decreto 758 de 1990 vigente, el cual consagra los aumentos relacionados, el presente proyecto recupera la redacción original y pretende brindar claridad sobre los recursos que constituyen los ingresos productos de sueldo, pensión o renta de origen laboral y cuáles no. Es en virtud de estas razones que se pone a disposición del Honorable Congreso de la República el presente.

Contexto

El contexto global marca una tendencia acelerada rumbo al aumento de la población adulta mayor en todo el globo, esta transformación de la pirámide poblacional, es un aspecto que implica un gran desafío para los sistemas de seguridad social en todo el mundo¹.

En un escenario más cercano, la expectativa de vida para Mesoamérica experimentó un aumento de 45 años en un siglo². En este escenario Colombia ha realizado una transición demográfica hacia expectativas de vida más altas y tasas de natalidad más bajas. Para el periodo 2010-2015 se estimó una esperanza de vida al nacer de 75,2 años (78,5 para las mujeres y 72,1 para los hombres), una tasa bruta de mortalidad de 5,8 por 1.000 habitantes, una tasa bruta de natalidad de 18,9 por 1.000 habitantes y una tasa global de fecundidad de 2,4 hijos por mujer, lo que resulta en una tasa media anual de crecimiento de 1,15%³.

En consecuencia, se hace imprescindible tomar decisiones de política pública que permitan afrontar los cambios fisiológicos, psicológicos y sociales que acompañan esta etapa de la vida desde un enfoque no patologizante. Pese a ser una realidad que se ha venido consolidando en los últimos 20 años los modelos de salud y en particular el modelo colombiano no ha logrado una adecuación diferencial que le permita soluciones suficientes o adecuadas.

¹ El adulto mayor y el mantenimiento de su estado de salud a través de la educación, Carmen Yamile Motavita Espejo, 2014.

² Organización Panamericana de la Salud 2012. [página web en internet]. Salud en las Américas, Edición de 2012: Volumen de países. 2012. Disponible en: http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=197&Itemid.

³ Óscar B., Catalina G. La salud en Colombia. Logros, retos y recomendaciones. Universidad de los Andes. Escuela de Gobierno. Ediciones Uniandes 2012. Primera edición: Noviembre del 2012. 576 p.

Solo el 23% de las personas que cotizan logran pensionarse y sumado a esto el 47,5% de la población que trabaja no cotiza a pensión por lo tanto no tiene posibilidades de lograr una pensión digna.

“En Colombia el 74% de los adultos mayores (más de 4 millones) no tiene pensión, el 40% sufre de depresión y por lo menos 400 son abandonados cada año en Colombia, lo cual demuestra que no hay garantías para esa población y en consecuencia envejecer se convierte en ‘un desafío’”⁴.

Fundamento constitucional

Tenemos como fundamentos jurídicos del presente proyecto de ley la norma superior en especial el artículo 53 que al tenor dice:

“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”.

En esta norma el Constituyente consagró principios mínimos para la regulación de las condiciones que deben rodear la normatividad que recae sobre los trabajadores, es decir, derechos inalienables, que no pueden disminuirse, renunciarse, ni es factible transigir sobre ellos; que se imponen al legislador.

Se crea un entorno normativo que genera un mandato explícito de protección y delinea un camino normativo a la vez que hace explícito el núcleo duro, no solo del derecho al trabajo sino de la seguridad social. La connotación de mínimo vital y móvil, constituye entonces una categoría de especial interés en cuanto fija los parámetros que orientan la necesidad de adecuación histórica en esta materia, frente a las nuevas necesidades y los contextos cambiantes; para el caso que consista la presente iniciativa un país que envejece a pasos agigantados en el que las condiciones laborales no perfilan un cambio que permita una mayor inclusión o una remuneración suficiente

en el ámbito formal conducente con la idea de la obtención de una pensión.

Así las cosas, la evolución jurisprudencial ha ido ligando de forma más fuerte al concepto de mínimo vital y el derecho a la seguridad social unos caracteres especiales frente a su dimensión prestacional, esto es tangible en tanto

“la pensión de jubilación, vejez e invalidez, entre otras, no admiten una prescripción extintiva del derecho en sí mismo como cualquier otra clase de derechos, lo cual no significa que se atente contra el principio de seguridad jurídica; por el contrario, constituye un pleno desarrollo de principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad, la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, para mantener unas condiciones de vida digna, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social (C. P., arts. 1, 46 y 48), determinando a su vez una realización efectiva del valor fundante que impone la vigencia de un orden económico y social justo, dentro de un Estado social de derecho.” Sentencia C-067 de 99.

La deliberación jurisprudencial respecto al ámbito de protección del derecho a la pensión ha llevado a la reflexión alrededor de los incrementos pensionales aplicados a la pensión mínima legal, en tanto el derecho a tal incremento subsiste mientras perduren las causas que le dieron origen, según la ley. El asunto a definir versa sobre si estos incrementos se encuentran en el ámbito de protección del artículo 53 superior.

La pensión y sus incrementos es garantía asegura la protección de varios derechos fundamentales que sustentan al Estado Social Derecho, “como lo son la vida, el mínimo vital y la dignidad humana; y en segundo término, porque la norma –en sí– tiene la virtualidad de afectar los derechos de personas de la tercera edad, que por encontrarse en situación de debilidad manifiesta, se hacen merecedores de especial protección constitucional” (C-112- 006).

La doctrina de la corte al momento de analizar las condiciones de dependencia económica para estimar la procedencia de la pensión de sobreviviente que “resulta contrario a la Constitución que el criterio de la dependencia económica, como condición sine qua non para que los padres puedan reclamar el reconocimiento y pago del citado derecho prestacional a partir de la muerte de su hijo, se circunscriba a la carencia absoluta y total de ingresos (indigencia), cuando la existencia de asignaciones mensuales, ingresos adicionales o cualquier otra prestación de la que son titulares, les resulta insuficiente para lograr su autosostenimiento”.

Esta circunstancia cobija la hipótesis de los aumentos al examinar la misma base conceptual del requisito de condiciones vulnerantes de la dignidad humana para poder conceder un

⁴ Más de 400 ancianos son abandonados cada año en Colombia, revista *Dinero*, 6/1/2017, recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/abandono-y-depresion-de-los-adultos-mayores-en-colombia-2017/246080>:

incremento que precisamente vela por evitar que se llegue a ese estado en una de las etapas de mayor vulnerabilidad.

Y continúa la Corte en la precitada sentencia:

“Imponer a los padres la carga de demostrar una situación total y absoluta de desprotección económica sinónimo de miseria, abandono e indigencia, con el propósito de garantizar el reconocimiento de su derecho a la pensión de sobrevivientes, es desconocer que la vida del hombre en términos constitucionales, no se limita al hecho concreto de sobrevivir, sino que exige un vivir con dignidad, esto es, de acuerdo con las condiciones que le permitan sufragar – en realidad– los gastos propios de la vida, lo que no excluye la posibilidad de los padres de obtener otros recursos distintos de la citada pensión, siempre que los mismos no le otorguen independencia económica”.

Atentamente,



FABIÁN DÍAZ PLATA

**Representante a la Cámara
Departamento de Santander**

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 14 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 262 con su correspondiente Exposición de motivos por el honorable Representante *Edwin Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2018

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

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la incorporación de nuevas tecnologías en los sitios de disposición final, con la finalidad de dar un tratamiento técnico a los residuos sólidos procurando el máximo aprovechamiento posible y se regulan.

Artículo 2°. El tratamiento de los residuos sólidos urbanos debe comprender el aprovechamiento de los mismos, contemplando lo establecido en el Decreto 596 de 2018, ya sea por:

a) Separación y concentración selectiva de los materiales incluidos en los residuos por cualquiera de los métodos o técnicas usuales.

b) Transformación, consistente en la conversión por métodos químicos (hidrogenación, oxidación húmeda o hidrólisis, que contemple el mismo fin) o bioquímicos (compostaje, digestión anaerobia y degradación biológica) de determinados productos de los residuos en otros aprovechables.

c) Recuperación, mediante la reobtención, en su forma original, de materiales incluidos en los residuos para volverlos a utilizar.

Los literales anteriores no son taxativos, por lo tanto, no excluyen la aplicación de cualquier otra tecnología existente.

Artículo 3°. Los residuos sólidos urbanos que no puedan ser tratados por las tecnologías disponibles deben ser destinados a un sitio de disposición final que determine la autoridad competente, denominado relleno sanitario.

Parágrafo 1°. En todos los sitios de disposición final del país la cantidad de residuos tratados por cualquier método debe ser superior a los dispuestos.

Parágrafo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley el aprovechamiento previo a la disposición final debe aumentarse progresivamente de la siguiente manera:

- En el primer año un 25%.
- En el tercer año un 35%.
- En el sexto año un 40%.

Artículo 4°. Tendrán garantizada la exclusividad e inclusión en el proceso de recolección de los residuos sólidos secos y en las actividades de los centros de selección, la población recicladora de oficio, en los términos del Decreto 596 de 2017.

El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de armonización entre la normatividad existente para el acceso a la asistencia técnica y financiera de la población recicladora de oficio con la finalidad de que se integre a los esquemas de aseo y disposición final de residuos existentes.

Artículo 5°. Al vencimiento del término de las licencias ambientales en curso, concedidas para lugares de disposición final de residuos, toda licencia que aspire a ser renovada o sea expedida deberá contener un plan de incorporación de tecnología con la finalidad de la disminución progresiva de residuos sólidos a través de cualquiera de las tecnologías relacionadas existentes o futuras que cumplan la misma finalidad.

Artículo 6°. Antes del depósito final de los residuos sólidos, estos deberán pasar por un punto de separación selectiva.

Artículo 7°. En la fórmula de remuneración por disposición final de residuos se descontará el peso de los residuos aprovechables, de forma tal que se impida el depósito de los mismos. Restando del pago el peso producido por residuo aprovechable que se intente depositar.

Artículo 8°. Los multiusuarios del servicio ordinario de aseo tienen derecho a que el prestador de este servicio realice su facturación de acuerdo con la producción real de residuos presentados, los cuales serán aforados por la persona prestadora. El cálculo de los residuos aprovechables deberá realizarse de manera oficiosa de conformidad con los estándares contenidos en la Resolución 233 del 2002 o aquella que lo sustituya.

Artículo 9°. *Vigencias y derogatorias.* Para el desarrollo de los preceptos contenidos en la presente ley se dispone un término de dos años contados a partir de la promulgación de la misma y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



FABIÁN DÍAZ PLATA

Representante a la Cámara
Departamento de Santander

PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2018 CÁMARA

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Marco jurídico interno

La Constitución Política determina en los artículos 79, 80 y en el numeral 8 del artículo 95, la obligación del Estado de proteger la diversidad del ambiente, de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; así mismo consagra como deber de las personas y del ciudadano proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

El desarrollo en el ordenamiento jurídico nacional se ha dado principalmente a través de decretos que desde sus disposiciones iniciales preveía la necesidad de la actualización de métodos de aprovechamiento, así el artículo 34 del Decreto 2811 de 1974 establece que para el manejo de los residuos sólidos se utilizarán los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de residuos sólidos, basuras, desperdicios y, en general, de desechos de cualquier clase. Adicional el artículo 36 del mismo decreto señala que para la disposición o procesamiento final de las basuras se utilizarán, preferiblemente, los medios que permitan:

- a) Evitar el deterioro del ambiente y de la salud humana;
- b) Reutilizar sus componentes;
- c) Producir nuevos bienes;
- d) Restaurar o mejorar los suelos;

Como medida complementaria el artículo 130 del Decreto 1713 de 2002 señala que, a partir de su promulgación, todos los municipios o distritos quedan obligados a ejecutar todas las acciones necesarias para clausurar y restaurar ambientalmente o adecuar técnicamente los actuales sitios de disposición final que no cumplan la normativa vigente;

En el marco de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, se expide la Resolución 1045 de 2003 en su artículo 13 estableció un plazo máximo de 2 años, contados a partir de su publicación, para realizar la clausura y restauración ambiental de botaderos a cielo abierto y de sitios de disposición final de residuos sólidos que no cumplan con la normativa vigente, o su adecuación a rellenos sanitarios técnicamente diseñados, construidos y operados, conforme a las medidas de manejo ambiental establecidas por las autoridades ambientales regionales competentes;

En septiembre del año 2005 se expide la Resolución 1390 por la cual se establecen directrices y pautas para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final a que hace referencia el artículo 13 de la Resolución 1045 de 2003 que no cumplan las obligaciones indicadas en el término establecido en la misma.

Como se puede ver de este recorrido normativo, tradicionalmente la normatividad en esta materia se ha expedido en forma de decretos colocando en cabeza de la entidad territorial adelantar las gestiones correspondientes a la modernización y adopción de nuevas tecnologías, sin embargo, el panorama nacional nos indica que estas medidas han sido insuficientes, se evidencia un déficit en la inspección, vigilancia y control, alrededor de este servicio público complementario.

El presente proyecto de ley pretende articular además con una importante iniciativa que busca robustecer el aprovechamiento de residuos sólidos a través de estímulos a la formalización de población recicladora de oficio, que si bien no tiene presente las garantías sobre el acceso cierto y seguro al material esencial de aprovechamiento sí tiene importantes progresos en el sentido de reconocer el aporte trascendente de la población recicladora de oficio en los esquemas de gestión de residuos sólidos.

Así mismo la honorable Corte Constitucional mediante auto 275 del 19 de diciembre de 2011 exhorto al Gobierno nacional para que revise y redefina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de dicha providencia.

CONTEXTO

Para el año 2016, en el país existían 275 sitios de disposición final entre adecuados e inadecuados, como se observa en la *Figura 1*, dentro de los adecuados se tiene: 158 rellenos

sanitarios; 13 celdas de contingencia; 6 plantas de tratamiento. En cuanto a los sistemas inadecuados de disposición de residuos, se encontraron: 54 botaderos a cielo abierto; 34 celdas transitorias; 7 sitios de enterramientos; 1 sitio de quema.

La disposición final inadecuada es aquella que no posee la aprobación de la autoridad ambiental competente para operar, en su mayoría no cumplen los lineamientos técnicos de operación y no están reconocidos como una alternativa de disposición final, según la normatividad colombiana.

- Sistemas de disposición final inadecuados: celda transitoria, botadero a cielo abierto, enterramiento, vertimiento a cuerpos de agua, quema de los residuos sólidos, y todo

aquel que no cumpla con las definiciones, autorizaciones y requerimientos de la normatividad colombiana.

- Sistemas de disposición final adecuados: relleno sanitario, planta de tratamiento y celda de contingencia¹.

En la figura siguiente se identifican geográficamente los lugares de disposición final de recursos, diferenciando entre inadecuado, adecuado, y sin información, es preocupante ver la gran extensión de lugares sobre los cuales no se posee información, adicional resalta la concentración de sitios de disposición inadecuada en cabeceras urbanas y su extensión generalizada en los departamentos del país.

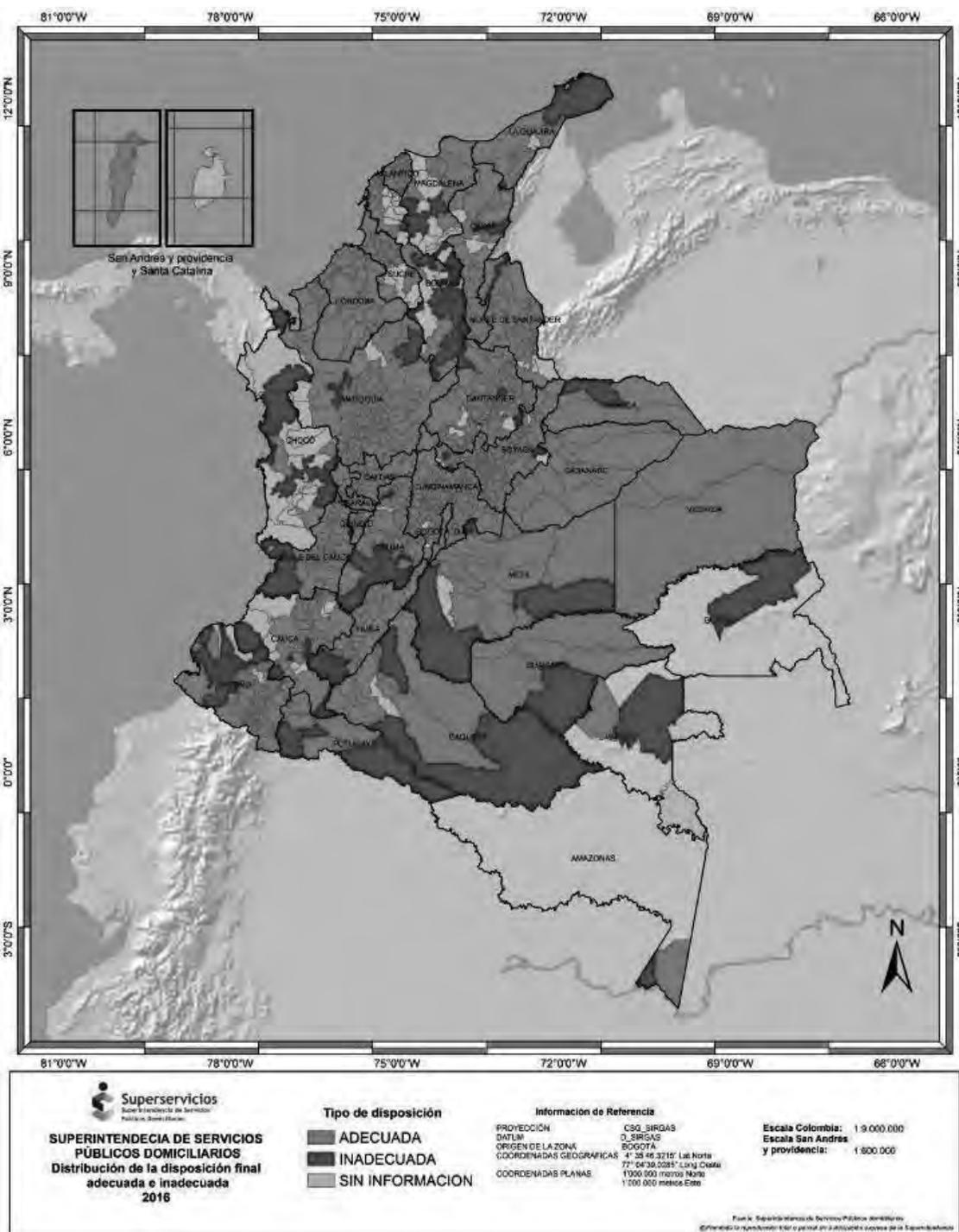


Figura 1. Disposición final de los residuos por municipio.

Fuente: Superservicios. *Disposición Final de Residuos Sólidos 2016*.

¹ Informe de Disposición Final de Residuos Sólidos 2014, DNP.

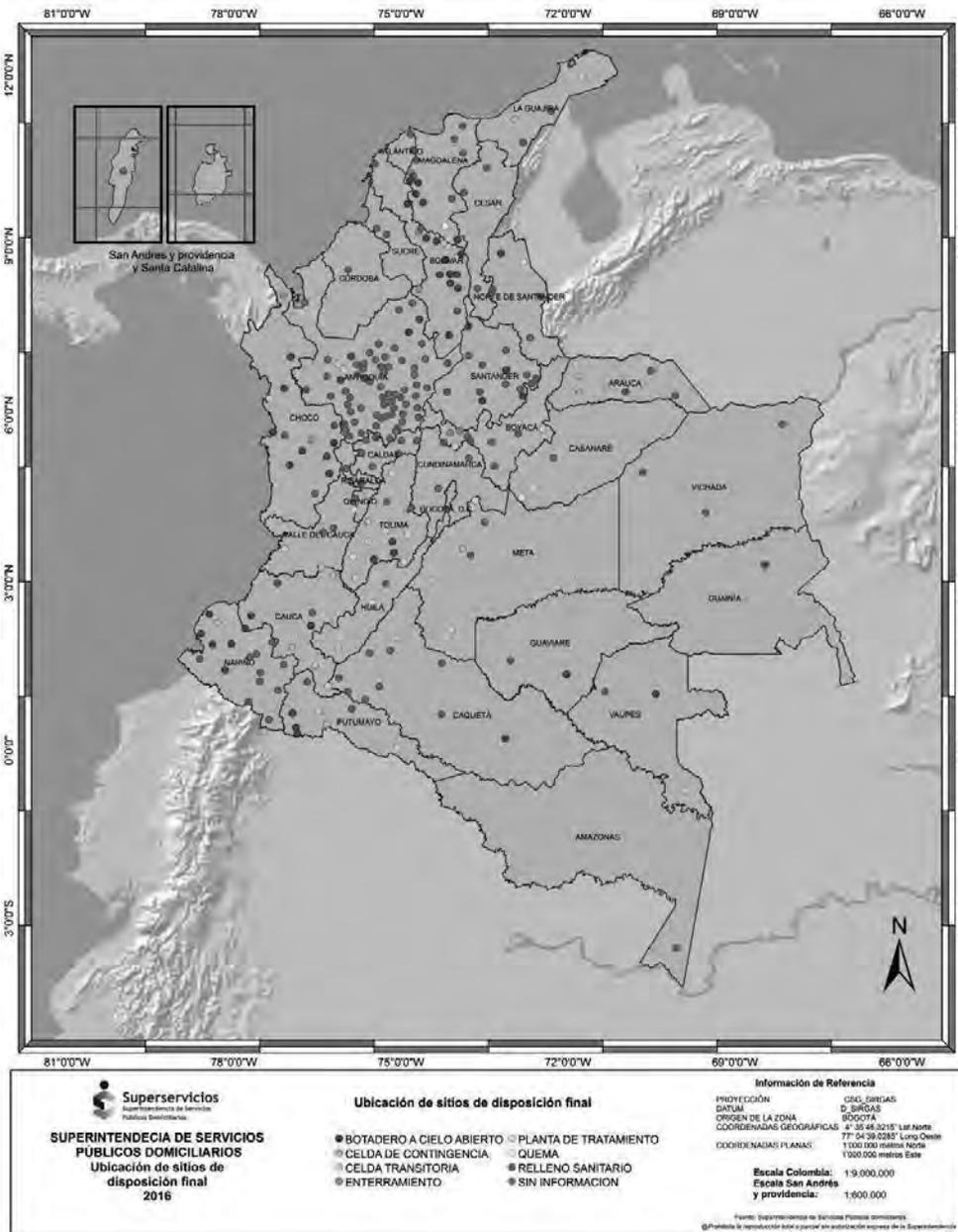


Figura 4. Ubicación de sitios de disposición según el tipo.

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

Los departamentos con mayor número de sitios no permitidos para botar los desperdicios, para la vigencia de 2016, fueron Bolívar (29), Chocó (25), Magdalena (18), Cauca (14) y Nariño (9). De igual forma, es importante señalar que para este mismo periodo 267.307 toneladas al año, fueron dispuestas en sistemas inadecuados, lo que acarrea grandes impactos negativos para la comunidad, el medio ambiente y el entorno en general, ya que según Superservicios el buen manejo del sector residuos puede contribuir con 6% en la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

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

Es de destacar la ausencia de información respecto a la vida útil de los sitios de disposición

final inadecuados, debido a su dificultad para el monitoreo. Lo que contrasta fuertemente con la proliferación de los mismos, con esta advertencia se relacionan los siguientes datos que hacen relación con respecto a los sitios de disposición final adecuados, se encontró la siguiente información:

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

Planta de tratamiento: 1, vida útil de más de 10 años; 2, vida útil de 3 a 10 años; 1, con vida útil entre 0 a 3 años.

Celda de Contingencia: 6, cuentan con una vida útil de 0 a 3 años; 3 tienen la vida útil vencida².

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

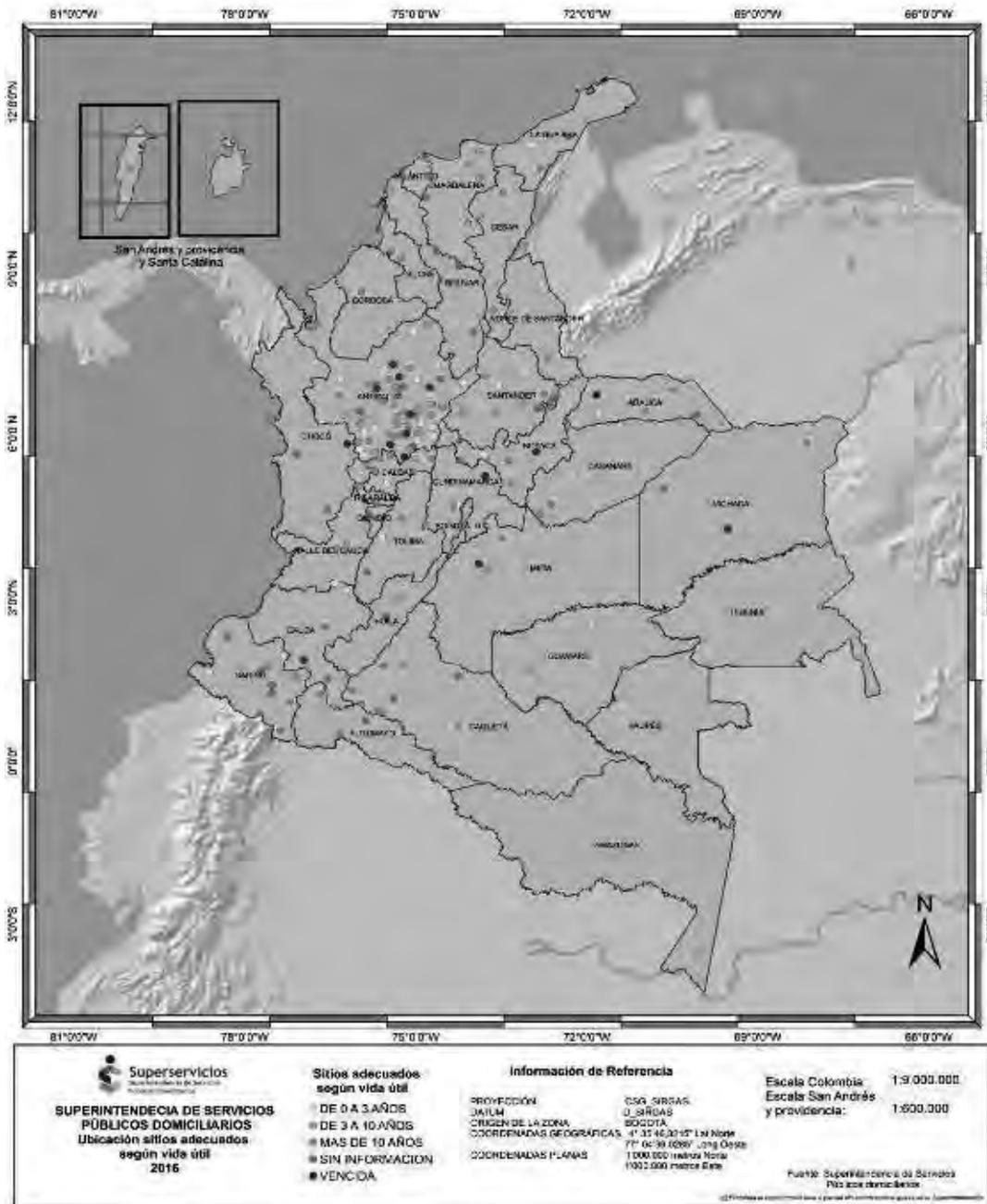


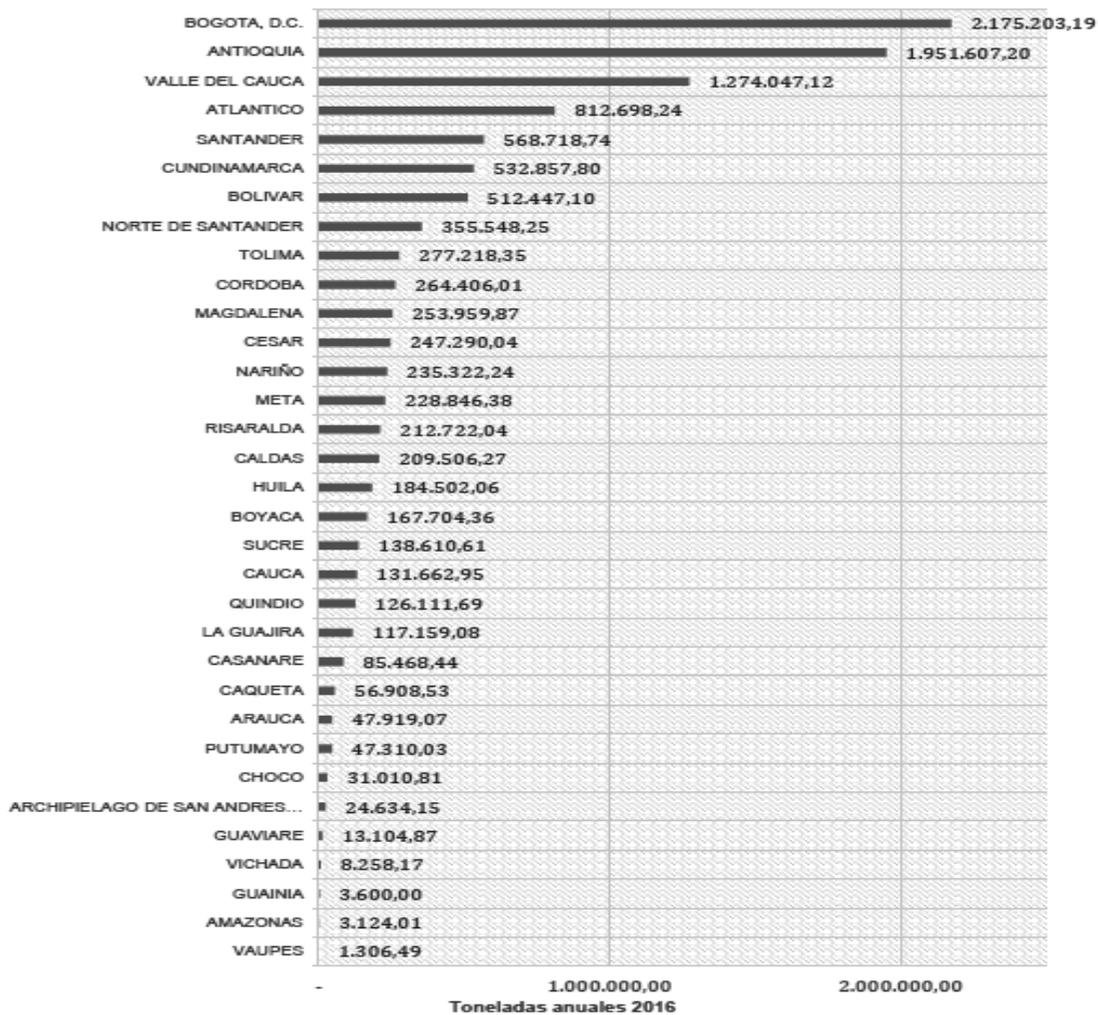
Figura 2. Vida útil de los sitios de disposición final.

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

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

Según el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos (2016), en su informe sobre “*La disposición Final de Residuos Sólidos*”, el 55% de las toneladas de residuos dispuestas en Colombia

se concentran en 3 departamentos y el distrito capital (*Figura 3*); Bogotá, D. C. (2.175.203 ton/año, 19.25%), Antioquia (1.951.607 ton/año, 17.27%), Valle del Cauca (1.274.047 ton/año, 11.27%) y Atlántico (812.698 ton/año, 7.19%). Adicionalmente, las 11,6 toneladas anuales que se dispusieron se distribuyen según el tipo de sistema, de la siguiente manera de mayor a menor: relleno Sanitario (10.904.459 ton/año, 96.49%); celda transitoria (146.829 ton/año, 1.30%); celda de contingencia (109.419 ton/año, 0.97%); botadero a cielo abierto (103.884 ton/año, 0.92%); planta de tratamiento (18.589 ton/año, 0.16%); enterramiento (15.274 ton/año, 0.14%); quema (1.320 ton/año, 0.01%); sin información (1.021 ton/año, 0.01%).



3

INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

En el cuadro relacionado a continuación se explica de forma gráfica el grado de cumplimiento

de los requisitos ambientales de diferentes formas de disposición final. Donde el 0 corresponde a una falta de conformidad, acompañado por una casilla roja.

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

Tabla. Desempeño de los sitios de disposición final

3 Figura 3. Número de toneladas de residuos en el año 2016 por departamento. fuente: Superservicios y DNP. disposición final de residuos sólidos 2016.

“Una vez realizada la evaluación de cada uno de los sitios respecto a: Criterio 2E.1- Grado de control sobre la recepción de los residuos y manejo general del sitio, Criterio 2E.2 - Grado de control sobre el tratamiento y eliminación de residuos, y Criterio 2E.3 - Grado de monitoreo y verificación de controles ambientales; se observa que, de los 13 sitios caracterizados, ninguno presenta un desempeño “alto”. Asimismo, se evidenció que los rellenos sanitarios obtienen una categoría parcial de “medio”; mientras que los dos tipos de celdas obtiene un desempeño “bajo” y los botaderos a cielo abierto “deficiente”. Se resalta que el desempeño global de la muestra cae en un rango “bajo”. Frente a esta última afirmación se debe tener presente que la muestra no representa el universo completo del país y que este puntaje se ve afectado al contar con la presencia de 5 sitios no adecuados de disposición.

Una de las conclusiones centrales que arroja este balance, se expresa de la siguiente manera; *“se hace necesario realizar una mayor gestión en los municipios donde se encuentran los sistemas inadecuados, para que migren lo antes posible a tecnologías donde se dispongan los residuos técnicamente, minimizando las externalidades negativas de la disposición final”⁴.*

Esta recomendación recoge los lineamientos presentados en el documento CONPES 2750 de 1994.

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

Es importante tener presente que la recomendación anterior se estructura en el año 2016 mientras el documento CONPES es de 1994, y que, si bien se ha promulgado nueva normatividad en el interregno, la falta de apoyo del orden nacional ha dificultado las acciones de intervención técnica lo que ha repercutido en el aumento de los sitios de disposición final que no cumplen requisitos mínimos para operar, y que ante el declive de la vida útil de los sitios de disposición

adecuada contribuyen a la proliferación de estos espacios inadecuados.

Este retraso en el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías no ha sido exclusivo de las pequeñas ciudades, la política para la gestión integral de residuos de la ciudad de Bogotá del año 1998 consigna que *“El enfoque de la gestión de los residuos sólidos no debe orientarse a establecer rellenos sanitarios sino a establecer y utilizar sistemas de eliminación de residuos o de tratamiento que reduzcan su cantidad y peligrosidad, y así evite o disminuya el uso del espacio disponible en los rellenos sanitarios y el riesgo de contaminación que puede generarse en el futuro debido a las reacciones bioquímicas de los materiales dispuestos en los rellenos”.*

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

PROBLEMÁTICA DE SALUD PÚBLICA

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

En el proceso de degradación múltiples residuos son arrojados al aire, estos residuos afectan a la población circundante y de forma particular a los adultos mayores de conformidad con el estudio *“Impacto de un sitio de disposición final de residuos sólidos en la salud respiratoria de los adultos mayores”* demostrando que, independientemente de los potenciales factores de confusión, la salud respiratoria de los adultos mayores de 50 años expuestos al Botadero de

⁴ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Decreto número (0838) 23 de marzo de 2005.

Navarro (Valle del Cauca) está afectada con una mayor presencia y cronicidad de síntomas respiratorios moderados y una disminución de la función pulmonar. Adicional la exposición al depósito de residuos sólidos se asoció con un menor valor en los índices de crecimiento ponderal⁵.

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

- Residentes a menos de 5km de rellenos sanitarios en seis áreas de la región de Toscana, Italia presentaron excesos de mortalidad por enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares, linfoma de tipo no-Hodgkin y por cáncer de hígado y de vejiga, entre 1995-2000. (Minichilli *et al.*, 2005).
- En 1995 se publicó un estudio sobre familias que vivían cerca de un importante relleno municipal: The Miron Quarry, en la Ciudad de Montreal, Canadá. Este relleno se utilizó entre 1968 y 1990 y es el tercer relleno más grande de América del Norte. Allí se encontró una elevada incidencia de cáncer de estómago, hígado, próstata, y pulmón entre los hombres y de útero y cervical entre las mujeres (ATSDR, 2001).
- Un estudio asocia el riesgo de cáncer y asma a personas con viviendas en áreas de rellenos sanitarios en Helsinki, Finlandia. (Pukkala *et al.*, 2001).
- Un estudio realizado en 1998 por el Departamento de Salud del Estado de Nueva York examinó la incidencia de siete tipos de cáncer en hombres y mujeres que viven cerca de 38 rellenos donde se piensa que existe liberación de gases. De los 14 tipos de cáncer estudiados (7 en hombres y 7 en mujeres), se encontró que en 10 casos, los valores eran elevados, pero en solo dos tipos de cáncer (cáncer de vejiga y leucemia en las mujeres) fueron estadísticamente significativos⁶.

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

su disposición sin planificación y tratamiento adecuado.

MEJORES PRÁCTICAS

La definición de las mejores prácticas alrededor de la gestión de los residuos sólidos no contienen una sola fórmula de arreglo, sin embargo la idea de solución pasa por concebir el problema de los residuos como un problema de política pública, que debe tener al centro de sus preocupaciones el aprovechamiento en conjunto con el uso de tecnologías apropiadas, dentro de los modelos de gestión destacados, las características comunes son: la vinculación de sectores marginados por la sociedad, la destinación de recursos para la adquisición de tecnología con este fin, la vinculación de la ciudadanía en general con el modelo de gestión.

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

En el contexto europeo la experiencia de **Flandes (Bélgica)**. Posee el crecimiento en la recuperación de los residuos más alta de Europa, pasando de casi cero en 1980 a más del 70% en 2013. Este hito ha sido posible con una mezcla de políticas sociales, fiscales y legales, educación ambiental, centros de reutilización o el sistema “Pay As You Throw” (PAYT): cuanto menos basura producen sus ciudadanos, menos impuestos o tasas municipales pagan⁷.

EL CASO HOLANDÉS

A mediados de los años 70, Holanda adoptó al centro de la estructuración de su política pública el manejo de residuos. Hacia los años 90 jalonado por un sector mayoritariamente informal organizado regionalmente logró llegar, en el 2010 a una tasa de aprovechamiento del 80%, incinerando un 16% y disponiendo en relleno de un 3% a un 4%.

La estructura de la política de aprovechamiento holandesa se soporta sobre cinco tipos de acciones:

1. Orden de preferencia para la eliminación de residuos (jerarquía de residuos)
2. Estrictas normas de tratamiento de residuos
3. Planificación a nivel nacional (en estrecha colaboración con autoridades locales)
4. Responsabilidad extendida del productor
5. Uso de diversos instrumentos (económicos) para estimular la prevención y reciclaje.

⁵ OCAMPO, Carmen Elisa; PRADILLA, Alberto and MÉNDEZ, Fabián. Impacto de un depósito de residuos sólidos en el crecimiento físico infantil. Colomb. Med. [online]. 2008, vol. 39, n. 3, pp. 253-259. ISSN 1657-9534.

⁶ Resumen de los impactos ambientales y sobre la salud de los rellenos sanitarios, mayo 2004. Segunda Revisión: Julio 2004. Tercera revisión: septiembre 2008, Campaña Contra la Contaminación Greenpeace Argentina.

⁷ INFORME SOBRE LOS RESIDUOS URBANOS Y SU GESTIÓN Y TRATAMIENTO PARA EL TERRITORIO GUIPUZCOANO, Universidad del País Vasco, 2013.

En primer lugar, encontramos el orden de preferencia como forma de prevenir la generación de residuos, luego en la misma acción se regulan los materiales de alto impacto ambiental, con fuerte énfasis en la reutilización de los aprovechables. Seguido de la transformación en formas de combustible e incineración de aquellos cuyo tratamiento no es susceptible de ninguno de los métodos anteriores.

Dentro de los estándares de regulación para tratamiento, la normatividad busca impedir el flujo de residuos aprovechables o susceptibles de incineración a los vertederos, acompañado de normas que velen por la protección de la calidad del aire, así como estricto seguimiento al cumplimiento de la norma técnica.

El tercer componente de planificación requirió de un órgano de planificación centralizado cuya duración se basó en el cumplimiento de objetivos, que permitiera articular los diferentes niveles de gobierno con representación territorial.

El cuarto componente de Responsabilidad Extendida del productor significa *“responsabilidad para el manejo de los productos al final de su vida útil. Esta responsabilidad puede ser acordada voluntariamente (apoyado por el gobierno con una tarifa universal de gestión de desechos si así se desea) o por medio de una legislación”*⁸.

Como se puede observar de estos ejemplos la combinación de una buena normatividad, socialización e inclusión permite una solución al problema de los residuos sólidos con altas externalidades positivas. Es por esta razón y con la conciencia de que la existencia humana se encuentra íntimamente interconectada con su entorno, y que el futuro de las generaciones venideras depende de nuestras acciones presentes, nos permitimos presentar al Congreso de la República el siguiente.

FOMENTO AL APROVECHAMIENTO

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

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

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

EL PELIGRO DE LOS RELLENOS SANITARIOS

Uno de los casos más conocidos en Colombia como referente de malas prácticas en el proceso de disposición final de residuos es el del Relleno Sanitario Doña Juana que desencadenó la tragedia del año 1997.

El relleno sanitario Doña Juana está ubicado al sur de la ciudad de Bogotá *“En la zona rural del Distrito Capital, en terrenos pertenecientes a la vereda “Mochuelo Bajo” del Municipio anexo de Usme, a 4,5 Kilómetros de su zona urbana. Forma parte de la subcuenca correspondiente a la Quebrada Yerbabuena; el sitio se encuentra entre los 2.715 y 2.800 metros sobre el nivel del mar”*⁹. En su diseño inicial el relleno no comprendía tratamiento para lixiviado, ni manejo de residuos peligrosos, no obstante, destacaba el análisis de la Estabilidad de Taludes.

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

Nueve años después de la puesta en funcionamiento del RSDJ y cinco años después de

⁸ Manejo de Residuos en los Países bajos Breve descripción, Gobierno de países bajos. 2016.

⁹ Collazos, Héctor. Deslizamiento de Basura en el Relleno Sanitario Doña Juana. Enero de 1998. <http://www.bvsde.paho.org/eswww/fulltext/gtz/deslbasu/deslbasu.html>. Visto: 23/09/2016.

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

Doce años después, el 31 de julio de 2009 se presentó un nuevo deslizamiento en la zona VIII del relleno sanitario en dirección longitudinal del Dique sur. La falla, de tipo rotacional, afectó una longitud aproximada de 80 metros y presentó hundimientos de 5 metros en la cresta y levantamientos cercanos a los 3 metros.

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

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

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

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

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

Es de destacar que en noviembre del año 2012 el Distrito de Bogotá fue condenado a pagar a título de indemnización de daño moral y afectación de los derechos constitucionales mencionados, la suma de \$227.440.511.400 a los integrantes del grupo que se constituyeron como parte en el proceso por las afectaciones derivadas del incidente de 1997. Lo que implica no solo un detrimento sobre las finanzas distritales, sino un detrimento ambiental y en las condiciones de vida de miles de ciudadanos¹⁰.

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


FABIÁN DÍAZ PLATA

Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 263 con su correspondiente Exposición de motivos por el honorable Representante *Edwin Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

¹⁰ Recopilación de hechos, Acción Popular – Relleno Sanitario Doña Juana, Accionante: Inti Raúl Asprilla Reyes.

CONTENIDO

Gaceta número 990 - viernes 16 de noviembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES**Págs.****PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 259 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un párrafo 6° al artículo 75 de la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 260 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, y se dictan otras disposiciones.....	5
Proyecto de ley número 261 de 2018 Cámara, por medio se fortalecen los canales de comercialización de los pequeños y medianos productores y se promueven acuerdos comerciales con la agroindustria y el empresariado formalmente constituidos.	10
Proyecto de ley número 262 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan algunas disposiciones respecto a la pensión de sobrevivientes.	15
Proyecto de ley número 263 de 2018, por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	17