



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 350

Bogotá, D. C., martes, 14 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 255 DE 2019 SENADO, 063 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Ley de Lenguaje Claro).

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado al proyecto de ley del asunto.

I. Trámite

El **1º de agosto de 2018**, la honorable Representante a la Cámara Nubia López Morales, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley **número 255 de 2019 Senado, 063 de 2018 Cámara**, iniciando así trámite en esa Cámara.

El **3 de diciembre de 2018**, se aprueba en primer debate el texto del proyecto de ley en la Comisión Primera de Cámara de Representantes.

El **27 de marzo de 2019**, se aprueba en segundo debate el texto del proyecto de ley en la Comisión Primera de la Cámara.

El **11 de abril de 2019**, se envió el expediente del Proyecto de ley **número 255 de 2019 Senado, 063 de 2018 Cámara** al Senado de la República-Comisión Primera Constitucional Permanente.

El mismo **11 de abril de 2019**, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional

Permanente - Senado de la República, mediante Acta MD-27 designa ponente de esta iniciativa a la Senadora Angélica Lozano Correa.

El **14 de mayo de 2019** se remite ponencia positiva al proyecto en mención, con espera a discutir el proyecto en Comisión.

a) Autoría del proyecto

El Proyecto de ley número 255 de 2019 Senado, 063 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones” (Ley de Lenguaje Claro) es de la autoría de la Representante Nubia López Morales.

II. Comentarios respecto de la iniciativa legislativa

Este proyecto de ley tiene como objetivos:

1. Garantizar el derecho de los ciudadanos no solo a acceder a la información, sino a comprenderla.
2. Promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y en la información transmitida a la ciudadanía.

Con el propósito de alcanzar esos objetivos se consagran en todo el articulado unos derechos en cabeza de los ciudadanos y una serie de obligaciones, en cabeza de determinados sujetos, así como un catálogo de principios encaminados a lograr una promoción efectiva del lenguaje claro.

Por otro lado, además de proteger el derecho a comprender la información a la que se accede, el proyecto también protege el derecho a la igualdad de manera que la información presentada a la sociedad con el uso de un lenguaje sencillo podrá ser entendido por toda la comunidad y no solo un

fragmento de ella como ocurre, por ejemplo, en los textos legales, donde con suerte los únicos que terminan entendiéndolos son los abogados.

El proyecto de ley responde a la preocupación del Estado colombiano de introducir un enfoque de lenguaje claro en la comunicación entre las entidades estatales y el ciudadano, para de esta manera proteger los derechos del ciudadano principalmente el acceso a una información clara y oportuna, favorecer la eficiencia en las instituciones, reducir costos de transacción al ciudadano y fomentar la transparencia en las relaciones Estado-ciudadano.

Como resultado de esa preocupación surge, entre otras iniciativas, el principal antecedente del presente proyecto de ley: la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos, una herramienta dirigida al servidor público para implementar un lenguaje comprensible y accesible a la ciudadanía de manera que se eviten las problemáticas que genera una comunicación ineficaz entre el Estado y el ciudadano.

Al lado de esta guía, instituciones como el Departamento Administrativo de la Función Pública y el MinTIC han desarrollado también sus propias iniciativas para contribuir a la formalización de un lenguaje claro en la información que se transmite al ciudadano.

En conclusión, es indiscutible la importancia que tiene este proyecto de ley para el pueblo colombiano pues busca de manera principal la protección de sus derechos e incluso afianzar la confianza en la administración.

Sin embargo, cabe advertir sobre el cuidado que se debe tener al momento de introducir modificaciones a la Ley Estatutaria de Transparencia, ya que toda modificación que se introduzca deberá ser proporcional al fin perseguido y acorde con los derechos de los ciudadanos y el orden constitucional y legal vigente, así como evitar a toda costa generar un marco de regresividad en el acceso a la información estatal.

III. Marco Normativo

- Referencias Internacionales

• CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. Derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Límites al derecho.

• DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 19. Libertad de opinión y expresión que comprende el derecho a investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin

limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

• PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19. Derecho a la libertad de expresión que comprende la libertad de usar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Responsabilidades y deberes que se derivan del ejercicio del derecho, de lo que se derivan las limitaciones a este.

- Derecho comparado¹

CHILE: La Biblioteca del Congreso Nacional ha sido la encargada de desarrollar productos y servicios para el acceso y comprensión de las leyes. En el 2003 la Biblioteca presentó el Programa “Ley Fácil”, que perseguía que los ciudadanos comprendieran con mayor facilidad las normas, de manera que accedieron a las leyes en un lenguaje simple, claro y directo.

MÉXICO: Fue pionero en 2004 de materia de países de habla española en adoptar una política pública de lenguaje claro.

El PND 2007-2012 establece que la información expedida por las autoridades debía ser comprensible, confiable y clara.

Por último, en 2004, la Secretaría de la Función Pública con el propósito de ayudar a los servidores públicos a adoptar un lenguaje ciudadano elaboró el Manual de Lenguaje Ciudadano.

ESTADOS UNIDOS: En 1972, el Presidente Richard Nixon, declaró que el Registro Federal debía escribirse en términos sencillos para los ciudadanos, después el presidente Jimmy Carter expidió dos Órdenes Ejecutivas para simplificar y aclarar la regulación del Gobierno.

En el 98, Bill Clinton expidió un Memorando Presidencial para obligar a departamentos federales y dependencias gubernamentales usar un lenguaje claro.

En 2010, Barack Obama promulgó la Ley de Redacción Comprensible, que ordena a las agencias federales utilizar un lenguaje claro y capacitar a sus empleados a cómo usarlo.

CANADÁ: En los 70, se crea la Comisión para la Reforma de la Ley que debía revisar todas las leyes federales existentes.

Además, el Gobierno se ha esforzado para adoptar técnicas de lenguaje sencillo y claro por medio del Comité Intersectorial de Plain Language y la Secretaría Nacional de Alfabetismo.

¹ Información extraída de: Departamento Nacional de Planeación. (2015). Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20de%20Servicio%20al%20Ciudadano/GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf>

AUSTRALIA: En 1987, el Gobierno de Victoria elaboró un manual de Plain English donde se establece una unidad para reescribir formas y documentos existentes.

Además, se crearon los siguientes proyectos: el Programa de Simplificación de Leyes Corporativas y el Proyecto para mejorar las Leyes Fiscales.

REINO UNIDO: Fue pionero en el diseño e implementación de metodologías de Lenguaje Claro en el sector público.

Históricamente, en los años 70, la Cámara de los Comunes creó una comisión de expertos para que revisara el lenguaje legal de los documentos públicos y las leyes aprobadas por el Parlamento Británico, y por otro lado se inicia una campaña independiente de Plain English, para promover un lenguaje comprensible, como parte de la campaña en el 95 se implementó un proyecto para reescribir la legislación de impuesto.

En el 97, el Comité de Administración Pública, emite un informe donde se estableció que las leyes deben ser escritas en un inglés sencillo y se propuso la reescritura de documentos gubernamentales.

- **Normas nacionales**

• **Constitución Política de Colombia:** Como fundamento constitucional del presente proyecto de ley se consideran importantes y pertinentes los siguientes artículos:

Artículo 15. Derecho a la intimidad personal, familiar y al buen nombre, así como el derecho de circulación y tratamiento de datos según la ley.

Artículo 20. Derecho a la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información veraz e imparcial.

Artículo 23. Derecho de petición por motivos de interés general o particular y a obtener la pronta resolución de la petición.

Artículo 74. Derecho al acceso a documentos públicos, salvo excepciones consagradas en la ley.

• **Ley 1712 de 2014:**

El presente proyecto de ley encuentra fundamento legal en la Ley 1712 de 2014 “*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

Artículo 1°. Principio de la divulgación proactiva de la información. Derecho a acceder a una información accesible y comprensible y correlativa obligación de los sujetos obligados a presentarla de esa manera.

Artículo 8°. Criterio diferencial de accesibilidad. Divulgación de información en diversos idiomas y lenguas y elaboración de formatos alternativos para poblaciones específicas a quienes les afecte la información. Garantía de acceso a la información de grupos étnicos y culturales, así como a personas en situación de discapacidad.

- **Jurisprudencia**

La Corte Constitucional ha resaltado el poder que tiene el lenguaje como fenómeno social, cultural e institucional, así no reduce el impacto del lenguaje a lo literal de las palabras, sino que considera que el mismo se convierte en “un vehículo de construcción y preservación de estructuras sociales y culturales”².

Sobre lo anterior, la Corte se ha referido al impacto del lenguaje en los fenómenos sociales de manera que “así como los cambios sociales pueden tener incidencia en los cambios del lenguaje y de los contenidos de las definiciones construidas a partir del mismo, también el lenguaje y la manera como este sea utilizado para establecer contenidos, puede producir una variación en la percepción de los fenómenos sociales”³.

De conformidad con lo mencionado, no puede negarse la importancia que jurisprudencialmente se ha reconocido al lenguaje, y precisamente, el presente proyecto de ley se corresponde con ello, al exigir que ese lenguaje que impacta de manera directa en la sociedad se presente de manera clara y transparente a la ciudadanía.

Jurisprudencia citada en la exposición de motivos del proyecto de ley:

La mencionada Ley 1712 de 2014, revisada por su carácter estatutario a través de la Sentencia C-274/13, fue declarada exequible por haber sido expedida conforme al procedimiento constitucional previsto.

Sobre las funciones que tiene el derecho de acceder a la información pública, la Corte manifiesta en dicha Sentencia que: en primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; en segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización y para alcanzar fines constitucionalmente legítimos; y, finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y, por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.

Además, aclara nuestro tribunal constitucional que no basta con informar. Las obligaciones que se les imponen a los sujetos que deben brindar información deben hacer un esfuerzo, dice la sentencia, en centralizar y unificar la información que sea de interés público reduciéndola a lenguaje sencillo y comprensible para los ciudadanos.

Sobre el caso particular del artículo 8° de la Ley 1712 (criterio diferencial de accesibilidad para poblaciones específicas), destaca la Corte:

² Corte Constitucional. Sentencia C-042 de 2017.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-804 de 2006.

“(…) dado que la publicidad de la información oficial es el principio general que rige en el Estado democrático colombiano, y que uno de los principios de esta ley estatutaria es la divulgación proactiva de la información pública, no resulta acorde con las normas constitucionales y las finalidades de la ley estatutaria, restringir la presentación de la información oficial en diversos idiomas y lenguas pertenecientes a poblaciones específicas de las comunidades étnicas y en formatos alternativos comprensibles para tales grupos, solo al evento en que se haya presentado solicitud de las autoridades de dichas comunidades, máxime cuando se está frente a sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aun en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva. (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior se desprende la obligación particular y general de todos los sujetos obligados en la norma de imprimir en sus procesos de divulgación y publicidad de la información, un enfoque de lenguaje claro asociado con lo que recordaría la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en su intervención: lograr que las personas puedan disponer de la información sin la necesidad de que medie una petición, con información de calidad y un lenguaje accesible y de fácil comunicación.

IV. Motivaciones

En Colombia se han registrado unos antecedentes importantes que hacen justificar la iniciativa de la creación de una ley que tenga como objetivo introducir al derecho colombiano y a la administración pública una política de lenguaje claro, y de esta forma, garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos colombianos.

Entre estos antecedentes encontramos diferentes documentos aprobados por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social desde el año 2010 haciendo referencia a la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a la Ciudadanía y a la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano. El

contenido de esta política resalta la importancia y necesidad de que la información dirigida a la ciudadanía sea comprensible, actualizada, oportuna, disponible y completa.

También, bajo el liderazgo de la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública se elaboró la Guía de lenguaje ciudadano para la Administración Pública colombiana. Posteriormente en el año 2014, se expidió la ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, la cual contribuyó a una divulgación de información pública en diversos idiomas, lenguas, y formatos alternativos comprensibles, de esta forma, facilitar el uso de la información de las personas.

Más recientemente en el 2015 se publicó un documento que podría considerarse el más importante en materia de lenguaje claro, esta es la “Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos colombianos”. El objetivo de esta guía es utilizar un lenguaje claro y efectivo en la comunicación con la ciudadanía.

Por lo anterior, se puede notar que en Colombia sus actores estatales se han venido interesando en los ciudadanos y en permitirles una participación mejor informada.

V. Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

VI. Comentarios al articulado

Respecto a la totalidad del articulado aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes, surge la inquietud en cuanto al carácter dispositivo de las normas, pues si bien se plantea la obligación del uso de lenguaje claro en la información que se transmita de la administración al administrado, lo cierto es que en ningún momento se establecen las consecuencias que tendría para los sujetos obligados el incumplimiento de esta obligación.

Artículo 3°. No hay claridad respecto de cuáles son los principios de lenguaje claro, pues en la ley solo se habla de principio de la transparencia y acceso a la información pública; sin embargo, sí se define lo que se entiende por LENGUAJE CLARO, por tanto, esta es la expresión correcta.

En el párrafo no se exige que se den unos argumentos motivados respecto a la solicitud para que se niegue el acceso a la información por supuesta vulneración de la integridad o la de su familia sobre el uso de esa información. Se cree importante exigir argumentos razonables para esa solicitud, ya que por falta de esta exigencia podría generarse una limitación injusta al derecho de acceso a la información.

Por otro lado, respecto a la modificación propuesta para segundo debate, consideramos que los conceptos de transparencia activa y pasiva

no son fácilmente comprensibles a la totalidad de la comunidad, por lo que incluso el proyecto terminaría contradiciéndose, además su uso no es imprescindible, por tanto, la redacción podría ser modificada.

Artículo 4°. El aparte tachado tiene un contenido excesivo de subjetividad lo que podría hacer conflictiva la aplicación de la ley, lo que realmente determina que un documento tenga un lenguaje claro es que se use una redacción sencilla en cuanto a organización y términos, y esto se establece ya en la primera parte del artículo.

Artículo 5°. Teniendo en cuenta la importancia del lenguaje en la legislación es importante que no se recurra a palabras discriminatorias, por tanto, la expresión correcta es: “Grupos en situación de discapacidad”.

Artículo 6°. No se justifica que se reduzca el ámbito de aplicación del presente proyecto de ley en relación con el ámbito de aplicación de la ley de transparencia teniendo en cuenta que los sujetos obligados por la ley de transparencia deben ser los mismos que se vean obligados a difundir la información en un lenguaje claro.

Artículos 8°, 10 y 11. Es riesgoso en materia de seguridad jurídica restringirse a la Guía que

se encuentra vigente actualmente, pues la misma podría ser modificada o incluso reemplazada. Además, es importante que se incluyan a otras instituciones que también tienen autoridad en cuanto al derecho a la regulación del derecho a la información y la implementación del lenguaje claro.

Artículo 9°. La obligación en cabeza de las autoridades realmente consiste en hacer uso de un lenguaje claro, y si bien es cierto que se persigue la finalidad de que el ciudadano pueda encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida, lo cierto es que la responsabilidad del sujeto obligado llega hasta el uso de un lenguaje claro para la generalidad de la ciudadanía, no puede obligarse a cumplir con criterios tan subjetivos como lo que entienda cada cual o no.

VII. Pliego de modificaciones

Muy respetuosamente, me permito presentar el pliego de modificaciones para el Proyecto de ley número 255 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Ley de Lenguaje Claro)*.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTICULADO	MODIFICACIÓN
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 1712 de 2014 en busca de garantizar el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a comprender la información pública y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y formales.</p>	Sin modificación
<p>Artículo 4°. <i>Definición.</i> Se entiende por lenguaje claro, el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano. Un documento estará en lenguaje claro si su audiencia puede encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.</p> <p>Relacionado con el lenguaje claro, existe la Lectura Fácil, que está dirigida al conjunto de la ciudadanía, pero tiene especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles para todos y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.</p>	<p>Artículo 4 2. <i>Definiciones.</i> <u>para efectos de la presente ley, se adoptan las definiciones consagradas en el artículo 6° de la Ley 1712 de 2014 y las siguientes:</u></p> <p>a) Lenguaje claro. <u>Se entiende por lenguaje claro, Es el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano. Un documento estará en lenguaje claro si su audiencia puede encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.</u></p> <p><u>Un documento estará en lenguaje claro esencialmente cuando se usen expresiones sencillas, comprensibles por la generalidad, se componga de párrafos breves y se deje de lado el uso de tecnicismos innecesarios de manera que se busque permitir al ciudadano encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.</u></p>

ARTICULADO	MODIFICACIÓN
	<p><u>En caso de ser imprescindible el uso de lenguaje técnico, la entidad respectiva deberá realizar la contextualización de la información de tal manera que le permita al ciudadano entender de manera clara el alcance de la información.</u></p> <p>Relacionado con el lenguaje claro, existe la Lectura Fácil, que</p> <p>b) Lectura fácil. está dirigida al conjunto de la ciudadanía, pero tiene especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles para todos y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.</p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:</p> <p>Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, estos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.</p> <p>El principio de transparencia exige además que toda información y comunicación pública sea accesible y que se utilice en ella un lenguaje sencillo y claro.</p> <p>Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.</p> <p>Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.</p>	<p>Artículo 23. Adiciónese el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:</p> <p>Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, estos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso <u>a la información</u> en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.</p> <p>El principio de transparencia exige además que toda información y comunicación pública sea accesible y que se utilice en ella un lenguaje sencillo y claro.</p> <p>Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.</p> <p><u>Además, deberá abstenerse de incluir de mala fe en la información que suministra un lenguaje que no sea comprensible y por tanto se preste para inducir a errores o dificultades en su entendimiento e interpretación.</u></p> <p>Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.</p>

ARTICULADO	MODIFICACIÓN
<p>Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.</p> <p>Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.</p> <p>Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.</p> <p>Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.</p> <p>Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.</p> <p>Principio de eficiencia institucional. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano y las entidades públicas. La información que no es clara y comprensible obliga a las entidades a destinar más tiempo y recursos para aclararle al ciudadano información que estos perciben como poco precisa y que no se ajusta a sus necesidades.</p>	<p>Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.</p> <p><u>El cual integra un doble sentido, así:</u></p> <p><u>1) Los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.</u></p> <p><u>2) En la información entregada se deberá hacer uso de un lenguaje incluyente, que sea claro para cualquier persona sin importar sus condiciones culturales, cognitivas y educativas.</u></p> <p>Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrán cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.</p> <p>Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.</p> <p>Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.</p> <p>Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, <u>accesible, clara, reutilizable, procesable</u> y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.</p> <p>Principio de eficiencia institucional. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano y las entidades públicas. La información que no es clara y comprensible obliga a las entidades a destinar más tiempo y recursos para aclararle al ciudadano información que estos perciben como poco precisa y que no se ajusta a sus necesidades.</p>

ARTICULADO	MODIFICACIÓN
<p>Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.</p> <p>Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.</p>	<p>Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.</p> <p>Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.</p>
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. La información a la que se acceda debe estar redactada bajo los principios del lenguaje claro. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.</p> <p>El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna, comprensible y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior, los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos e introducir un enfoque de lenguaje claro, tanto en la transparencia activa como en la transparencia pasiva, que le permita al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.</p>	<p>Artículo 34. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. La información a la que se acceda debe estar redactada bajo los principios del lenguaje claro <u>La información a la que se acceda debe estar redactada en lenguaje claro y en el marco de los principios consagrados en el artículo 3° de la presente ley.</u></p> <p>El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.</p> <p>El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna, <u>comprensible</u> y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública.</p> <p>Para cumplir lo anterior, los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos e introducir un enfoque de lenguaje claro, tanto en la transparencia activa como en la transparencia pasiva, <u>tanto en la información difundida de manera proactiva por el sujeto obligado como en la información que se solicita al mismo, haciendo uso de expresiones sencillas, párrafos cortos y evitando tecnicismos innecesarios de manera que se busque permitir al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.</u></p>

ARTICULADO	MODIFICACIÓN
<p>Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.</p>	<p><u>Para efectos de la garantía efectiva del derecho a la información y conforme al uso de un lenguaje claro, el ciudadano podrá solicitar a los sujetos obligados la aclaración de la información contenida en los documentos que no sea comprensible, creando la obligación correlativa de responder a la petición.</u></p> <p>Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Objetivos del Lenguaje Claro.</i> La comunicación entre los ciudadanos y las entidades del Estado debe utilizar un lenguaje claro. Son objetivos del lenguaje claro:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reducir errores y aclaraciones innecesarias; b) Reducir costos y cargas para el ciudadano. c) Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas; d) Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos; e) Reducir el uso de intermediarios; f) Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado; g) Promover la transparencia y el acceso a la información pública; h) Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana; i) Fomentar la inclusión social para grupos con discapacidad, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones. 	<p>Artículo 5°. <i>Objetivos del Lenguaje Claro.</i> La comunicación entre los ciudadanos y las entidades del Estado debe utilizar un lenguaje claro. Son objetivos del lenguaje claro:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reducir errores y aclaraciones innecesarias; b) Reducir costos y cargas para el ciudadano; c) Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas; d) Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos; e) Reducir el uso de intermediarios; f) Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado; g) Promover la transparencia y el acceso a la información pública; h) Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana; i) Fomentar la inclusión social para <u>grupos en situación de discapacidad</u>, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.
<p>Artículo 6°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control; c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público; d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función; 	<p>Artículo 6°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control; c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público; d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función;

ARTICULADO	MODIFICACIÓN
<p>e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación;</p> <p>f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;</p> <p>g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.</p>	<p>e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación;</p> <p>f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;</p> <p>g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.</p> <p><u>Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.</u></p> <p>Parágrafo. <u>No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública.</u></p>
<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 12. Adopción de esquemas de publicación. Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio Web, o en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer:</p> <p>a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria;</p> <p>b) La manera en la cual publicará dicha información;</p> <p>c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público;</p> <p>d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación;</p> <p>e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública.</p> <p>Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.</p>	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 12. Adopción de esquemas de publicación. Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio Web, o en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer:</p> <p>a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria;</p> <p>b) La manera en la cual publicará dicha información;</p> <p>c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público;</p> <p>d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación;</p> <p>e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública.</p> <p>Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.</p>

ARTICULADO	MODIFICACIÓN
<p>Todo sujeto obligado deberá introducir en sus esquemas de publicación, los principios de lenguaje claro para garantizar que la información que produce cumpla con estándares de funcionabilidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia y disponibilidad.</p>	<p>Todo sujeto obligado deberá introducir en sus esquemas de publicación, los principios de lenguaje claro <u>un enfoque de lenguaje claro y los principios de transparencia y acceso a la información</u> mencionados en la presente ley, para garantizar que la información que produce cumpla con estándares de funcionabilidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia y disponibilidad.</p>
<p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 17. Sistemas de información. Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:</p> <p>a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;</p> <p>b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;</p> <p>c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos, teniendo como parámetros, entre otros, la Guía de Lenguaje Claro del Departamento Nacional de Planeación (DNP);</p> <p>d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.</p>	<p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 17. Sistemas de información. Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:</p> <p>a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;</p> <p>b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;</p> <p>c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos, teniendo como parámetros, entre otros, la Guía de Lenguaje Claro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) <u>o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014.</u></p> <p>d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.</p>

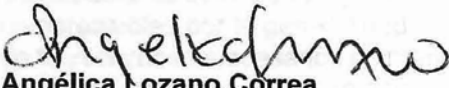
ARTICULADO	MODIFICACIÓN
<p>Artículo 9°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 26. Respuesta a solicitud de acceso a información. Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, comprensible, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. En todo caso, deberá permitirle al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.</p> <p>La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.</p>	<p>Artículo 9°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 26. Respuesta a solicitud de acceso a información. Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, comprensible, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. <u>En todo caso, deberá darse la respuesta bajo los parámetros de lenguaje claro, buscando de esta manera permitir al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.</u></p> <p>La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.</p>
<p>Artículo 30. Capacitación. El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.</p> <p>Los sujetos obligados en la presente ley implementarán las directrices para la capacitación a los servidores públicos en el marco de la Guía Metodológica de Lenguaje Claro para Servidores Públicos. Las Universidades y Organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los procesos de formación y capacitación.</p> <p>Las entidades públicas y/o universidades públicas y/o organizaciones de la sociedad deberán capacitar y/o explicar de manera clara el uso de las bases de datos e información pública que contengan en sus estudios y publicaciones.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 10. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 30. Capacitación. El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.</p> <p>Los sujetos obligados en la presente ley implementarán las directrices para la capacitación a los servidores públicos en el marco de la Guía Metodológica de Lenguaje Claro para Servidores Públicos <u>o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014.</u></p> <p>Las Universidades y Organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los procesos de formación y capacitación.</p> <p>Las entidades públicas y/o universidades públicas y/o organizaciones de la sociedad deberán capacitar y/o explicar de manera clara el uso de las bases de datos e información pública que contengan en sus estudios y publicaciones.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará la materia.</p>

ARTICULADO	MODIFICACIÓN
<p>Artículo 11. Todos los sujetos obligados contemplados en la Ley 1712 de 2014, deberán incorporar dentro de sus esquemas de comunicación, publicación e información pública, las recomendaciones y lineamientos de la Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia diseñados por el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de que los sujetos obligados especialicen y actualicen sus propios manuales de lenguaje claro, de acuerdo con el sector en el que se desenvuelven.</p>	<p>Artículo 11. Todos los sujetos obligados contemplados en la Ley 1712 de 2014, deberán incorporar dentro de sus esquemas de comunicación, publicación e información pública, las recomendaciones y lineamientos de la Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia diseñados por el Departamento Nacional de Planeación <u>o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014.</u></p> <p>Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de que los sujetos obligados especialicen y actualicen sus propios manuales de lenguaje claro, de acuerdo con el sector en el que se desenvuelven.</p>
<p>Artículo 12. Informes de Seguimiento. Los sujetos obligados deberán publicar anualmente en su página Web un informe del estado de cumplimiento de la presente ley.</p>	Sin modificación.
<p>Artículo 13. Vigencia de la ley. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificación.

VIII. Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar trámite, con las modificaciones presentadas, al Proyecto de ley número 255 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Ley de Lenguaje Claro)*, en el pliego de modificaciones que se adjunta.

Cordialmente,


Angélica Lozano Correa
 Senadora de la República
 Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 255 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Ley de Lenguaje Claro).

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 1712

de 2014 en busca de garantizar el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a comprender la información pública y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y formales.

Artículo 2°. *Definiciones.* para efectos de la presente ley, se adoptan las definiciones consagradas en el artículo 6° de la Ley 1712 de 2014 y las siguientes:

a) **Lenguaje claro.** Es el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano.

Un documento estará en lenguaje claro esencialmente cuando se usen expresiones sencillas, comprensibles por la generalidad, se componga de párrafos breves y se deje de lado el uso de tecnicismos innecesarios de manera que se busque permitir al ciudadano encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.

En caso de ser imprescindible el uso de lenguaje técnico, la entidad respectiva deberá realizar la contextualización de la información de tal manera que le permita al ciudadano entender de manera clara el alcance de la información;

b) **Lectura fácil.** Está dirigida al conjunto de la ciudadanía, pero tiene especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas en situación

de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles para todos y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, estos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la información en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

El principio de transparencia exige además que toda información y comunicación pública sea accesible y que se utilice en ella un lenguaje sencillo y claro.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Además, deberá abstenerse de incluir de mala fe en la información que suministra un lenguaje que no sea comprensible y por tanto se preste para inducir a errores o dificultades en su entendimiento e interpretación.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación: El cual integra un doble sentido, así:

1) Los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

2) En la información entregada se deberá hacer uso de un lenguaje incluyente, que sea claro para cualquier persona sin importar sus condiciones culturales, cognitivas y educativas.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrán cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, accesible, clara, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. La información a la que se acceda debe estar redactada en lenguaje claro y en el marco de los principios consagrados en el artículo 3 de la presente ley.

El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna, comprensible y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su

vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública.

Para cumplir lo anterior, los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos e introducir un enfoque de lenguaje claro, tanto en la información difundida de manera proactiva por el sujeto obligado como en la información que se solicita al mismo, haciendo uso de expresiones sencillas, párrafos cortos y evitando tecnicismos innecesarios de manera que se busque permitir al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.

Para efectos de la garantía efectiva del derecho a la información y conforme al uso de un lenguaje claro, el ciudadano podrá solicitar a los sujetos obligados la aclaración de la información contenida en los documentos que no sea comprensible, creando la obligación correlativa de responder a la petición.

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

Artículo 5°. *Objetivos del Lenguaje Claro.* La comunicación entre los ciudadanos y las entidades del Estado debe utilizar un lenguaje claro. Son objetivos del lenguaje claro:

- A. Reducir errores y aclaraciones innecesarias.
- B. Reducir costos y cargas para el ciudadano.
- C. Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas.
- D. Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos.
- E. Reducir el uso de intermediarios.
- F. Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado.
- G. Promover la transparencia y el acceso a la información pública.
- H. Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana.
- I. Fomentar la inclusión social para grupos en situación de discapacidad, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

- A. Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

- B. Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.

- C. Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.

- D. Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.

- E. Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.

- F. Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.

- G. Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

Parágrafo. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 12. *Adopción de esquemas de publicación.* Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio Web, o en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer:

- A. Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria.

- B. La manera en la cual publicará dicha información.

- C. Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público.

- D. Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación.

- E. La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública.

Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Todo sujeto obligado deberá introducir en sus esquemas de publicación, un enfoque de lenguaje claro y los principios de transparencia y acceso a la información mencionados en la presente ley, para garantizar que la información que produce cumpla con estándares de funcionabilidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia y disponibilidad.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 17. *Sistemas de información.* Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:

a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;

b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;

c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos, teniendo como parámetros, entre otros, la Guía de Lenguaje Claro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014;

d) Se encuentren alineados con la estrategia de Gobierno en Línea o de la que haga sus veces.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 26. *Respuesta a solicitud de acceso a información.* Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, comprensible, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. En todo caso, deberá darse la respuesta bajo los parámetros de lenguaje claro, buscando de esta manera permitir al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.

La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos

pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 30. *Capacitación.* El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.

Los sujetos obligados en la presente ley implementarán las directrices para la capacitación a los servidores públicos en el marco de la Guía Metodológica de Lenguaje Claro para Servidores Públicos o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014.

Las Universidades y Organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los procesos de formación y capacitación.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará la materia.

Artículo 11. Todos los sujetos obligados contemplados en la Ley 1712 de 2014, deberán incorporar dentro de sus esquemas de comunicación, publicación e información pública, las recomendaciones y lineamientos de la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia diseñados por el Departamento Nacional de Planeación o el documento que cumpla su misma función en caso de ser reemplazado, modificado o suprimido, así como los documentos que en la materia implementen las entidades consagradas en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014.

Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de que los sujetos obligados especialicen y actualicen sus propios manuales de lenguaje claro, de acuerdo con el sector en el que se desenvuelven.

Artículo 12. *Informes de Seguimiento.* Los sujetos obligados deberán publicar anualmente en su página Web un informe del estado de cumplimiento de la presente ley.

Artículo 13. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018 SENADO

por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso.

Doctor,

ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA

Presidente

Comisión Sexta

Honorable Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2018 Senado, *por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso.*

De conformidad con la designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la presente Comisión, en virtud a lo estipulado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta presento informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 135 de 2018 Senado**, *“por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso”*.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 11 de septiembre de 2018 se radicó el Proyecto de ley número 135 de 2018, (*“por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso”*), por parte de los honorables Senadores *Bérner Zambrano Eraso, Juan Felipe Lemos Uribe y Andrés García Zuccardi*, y por los honorables Representantes a la Cámara *Martha Patricia Villalba Hodwalker, José Edilberto Caicedo Sastoque, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Óscar Tulio Lizcano González, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Harold Augusto Valencia Infante, Faber Alberto Muñoz Cerón y Hernando Guido Ponce*.

Por ende, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, la Presidencia de la Comisión Sexta, conforme al reparto que hiciera la Secretaría General a la presente Comisión Constitucional, decidió designarme como ponente del Proyecto de ley en cuestión.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene su génesis en la Ley 715 de 2001 (*“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 - Acto Legislativo 01 de 2001 -, de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*), por medio de la cual se estructuró el llamado Sistema General de Participaciones destinado a distintas materias en específico, entre estas la educación. Así, dentro de la exposición de motivos que dio origen a la mencionada Ley, se

habló detalladamente del sector de la educación y la necesidad de crear condiciones adecuadas para la prestación del servicio, esto al decir:

*El objetivo fundamental que se plantea al país en materia educativa, es crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de una educación con calidad y cobertura universal. Condiciones necesarias para la garantía del derecho a la educación son la viabilidad financiera y la organización adecuada del sistema educativo.*¹

Por lo tanto, dentro del desarrollo normativo que reglamentó el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, se tiene inicialmente el Decreto 1171 de 2004, pero, en la actualidad se habla del Decreto 521 de 2010 (*“por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6º del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2º de la Ley 1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso”*). De este modo, el artículo 5º del Decreto en cuestión estableció:

Artículo 5º. Bonificación. Los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente, y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico. Se dejará de causar si el docente es reubicado o trasladado, temporal o definitivamente, a otra sede que no reúna la condición para el reconocimiento de este beneficio, o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda la condición de estar ubicada en zona rural de difícil acceso. No tendrá derecho a esta bonificación quien se encuentre suspendido en el ejercicio de su cargo o en situaciones administrativas de licencia o comisión no remuneradas.

En este sentido, en relación con lo anterior, las zonas rurales de difícil acceso son determinadas por las entidades territoriales certificadas, a través de acto administrativo, conforme a los lineamientos establecidos en el Decreto 1075 de 2015, artículo 2.4.4.1.2, el cual dispone:

Una zona de difícil acceso es aquella zona rural que cumple con los criterios establecidos en el presente decreto para ser considerada como tal. Para los efectos de este decreto, el gobernador o alcalde de cada entidad territorial certificada en educación deberá determinar cada año, mediante acto administrativo, y simultáneamente con el que fija el calendario académico, antes del primero (1º) de noviembre de cada año para el calendario “A”

¹ Exposición de Motivos al Proyecto de ley número 120 de 2001 Senado. *Gaceta del Congreso* número 500 del 27 de septiembre de 2001. Pág. 20.

y antes del primero (1°) de julio para el calendario "B", las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, de conformidad con la ley y considerando una de las siguientes situaciones:

1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.

2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.

3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria. Cuando las condiciones que determinaron la expedición del acto administrativo a que se refiere este artículo no varíen, se entenderá que las zonas rurales de difícil acceso ya establecidas conservan tal carácter.

Parágrafo 1°. El acto administrativo de que trata el presente artículo deberá ser ampliamente divulgado entre los docentes, los rectores y los directores rurales de los establecimientos educativos que se encuentren ubicados en las zonas rurales de difícil acceso e informado al Ministerio de Educación Nacional.

En el reporte mensual de novedades de personal que los rectores y directores rurales deben presentar a la secretaría de educación de la entidad territorial certificada, incorporarán las novedades que correspondan, relacionadas con la bonificación de que trata este decreto, con el fin de que se proceda a efectuar las actualizaciones del caso a través de la dependencia responsable de los asuntos de administración de personal docente y directivo docente.

Parágrafo 2°. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas deberán remitir al Ministerio de Educación Nacional un informe respecto de los servidores docentes y directivos docentes que laboran en establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de difícil acceso, indicando a quiénes de ellos se les ha reconocido y pagado la bonificación de que trata este decreto. Dicho informe deberá presentarse dos (2) veces al año, antes del último día hábil de los meses de febrero y agosto, a través de los medios que el Ministerio de Educación Nacional determine para tal efecto.

De cualquier manera, en concepto del Ministerio de Educación, proveniente de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, se estudió la norma en cuestión y se concluyó que la misma tiene requisitos objetivos y que simplemente se necesita el cumplimiento de como mínimo uno de los presupuestos enlistados en el artículo.²

Ahora bien, luego de haber ilustrado brevemente la regulación de estímulos para los

docentes y directivos docentes que laboran en zonas rurales de difícil acceso, se debe poner de presente la normativa relevante para los trabajadores administrativos y su relación con el Sistema General de Participaciones.

A partir de lo anterior, en el ámbito de las entidades territoriales a nivel departamental y municipal, se tiene que la Ley 715 de 2001, en sus artículos 6° y 7°, dispone las competencias de los departamentos y los municipios o distritos para el manejo y administración de la planta de personal docente, directivo docente y administrativo destinado a las distintas instituciones educativas a su cargo.

Seguidamente, la misma Ley 715 de 2001, en su artículo 15, determinó que los recursos derivados de la participación para educación del Sistema General de Participaciones tendrán como objetivo, entre otros, efectuar el "15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales". Esto implica que los trabajadores administrativos también se ven afectados por las inversiones que se realicen a partir del Sistema General de Participaciones y el manejo que haga cada entidad territorial.

Por otra parte, frente a la normativa que vincula a los servidores públicos del personal administrativo de las instituciones educativas, se logra destacar que la Ley 909 de 2004 ("por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones") dispuso que su campo de aplicación permea de igual manera al "personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media".

Por consiguiente, luego de haber expuesto los antecedentes normativos que dan cuenta del gran vacío legal que no reconoce a los trabajadores de orden administrativo que operan en las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, se vislumbra claramente la necesidad de promover normativamente los estímulos que los favorezca individualmente y, también, a la prestación del servicio educativo en general.

CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO

Viabilidad constitucional:

Dentro de los elementos a tener en cuenta para el presente proyecto de ley, se tienen dos aspectos fundamentales derivados de la viabilidad constitucional de modificar una ley orgánica, como lo es la del Sistema General de Participaciones, a través de una ley ordinaria, y, por el otro lado, la posibilidad del Gobierno nacional de reglamentar los estímulos a proveer conforme a dicha disposición legal.

A partir de lo planteado previamente, y para dar respuesta a ambos interrogantes, se debe traer

² Ministerio de Educación. Solicitud 2016-EE-007436. Oficina Asesora Jurídica-Ingrid Carolina Silva Rodríguez. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356420_archivo_pdf_Consulta.pdf

a colación lo dicho por la Corte Constitucional en su Sentencia C-617 de 2002, providencia que realizó estudio de constitucionalidad sobre el inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001. Entonces, esta alta corporación determinó que:

(...) la naturaleza de estas disposiciones no corresponde a las de normas orgánicas, entonces, la discusión sobre la constitucionalidad o no de reglamentación por parte del Ejecutivo de disposiciones de esta naturaleza, resulta inocua.

Es más, en este caso, la facultad reglamentaria presidencial en estas materias, no sólo no viola la Constitución, sino que son claro desarrollo del artículo 189, numeral 11, de la Constitución, que, a la postre, ni siquiera necesitaban contar con la autorización expresa³.

En consecuencia, se demuestra que la norma a modificar no es de aquellas de naturaleza orgánica, lo que permite su adición sin ningún tipo de especialidad, como lo dijo en su momento la Corte Constitucional al entender que “(...) no se transgrede la reserva de ley orgánica prevista en la Constitución cuando el Legislador interpreta auténticamente una disposición incorporada en una ley orgánica que reviste el carácter de norma ordinaria”. Igualmente, frente a la manifestación expresa de otorgar la potestad reglamentaria al Gobierno, no riñe con norma constitucional alguna y, por el contrario, es congruente con lo establecido en el artículo 189 de la Carta Política⁴.

Necesidad del Proyecto de Ley:

El sistema educativo colombiano se compone de una variedad de factores que al estar interrelacionados adecuadamente permitirían un desarrollo efectivo del mismo en cada uno de los rincones del país. Es por esto que se debe tener en cuenta la información general que sustenta la necesidad de este tipo de estímulos.

De este modo, según información del DANE para el año 2017, en cuanto a personal ocupado en sedes educativas, Colombia contaba con un número diferenciado de docentes, directivos docentes y planta administrativa, los cuales se expresan de la siguiente manera:

DANE	DOCENTES	DIRECTIVOS DOCENTES	PLANTA ADMINISTRATIVA
DANE-DIMPE-EDUCACIÓN FORMAL-2017	Aprox. 591,249	Aprox. 33,575	Aprox. 80,606

Tabla: con base en información del DANE⁵.

A pesar de lo anterior, según concepto rendido por el Ministerio de Educación Nacional para el presente proyecto de ley, al tomar información de la OAPF-Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, se tiene que en Colombia ocupan el cargo de docentes 393,477 personas, y, en el caso de empleos administrativos de las distintas instituciones educativas, se habla de 30,382 trabajadores.

Lo anterior demuestra que el personal de planta administrativa de las instituciones educativas públicas del país, corresponde a un número significativo que tiene suma importancia dentro de aquel sistema y en la prestación del servicio público en el país. No obstante, además de resaltar la relevancia del papel de la planta administrativa dentro de la prestación del servicio educativo a nivel nacional, se debe referenciar su incidencia en las zonas rurales de difícil acceso, al igual que las posibilidades de progreso que permite tener un sistema debidamente articulado con estímulos y reconocimiento de sus actores.

Conforme a lo manifestado previamente, se tiene que dentro de la normativa actual se cuenta con estímulos reglamentados para los docentes y directivos docentes que laboran en las zonas rurales de difícil acceso que determine cada entidad territorial, en virtud a los parámetros dispuestos por el Gobierno nacional. Sin embargo, a pesar de ser parte de la prestación efectiva del servicio público de educación, y asumir los mismos costos extraordinarios derivados de la ubicación de las instituciones, los trabajadores administrativos no cuentan con estímulos reconocidos que sopesen la carga a sufragar.

Ejemplo de lo anterior, no solo radica en la ausencia de estímulos consecuentes a la ubicación de las instituciones educativas, también, se habla de forma general de una desigualdad salarial que vislumbra aún más la contingencia que deben manejar los servidores públicos de la planta administrativa de dichas instituciones, pues, adicional a la asignación salarial, se habla de una bonificación del 15% por laborar en zonas rurales de difícil acceso. Entonces, para el presente año, se expidieron una serie de Decretos que regulan la asignación salarial de la planta de docentes y directivos docentes, en concordancia con las normas que los vinculan, entre estas las del Decreto Ley 1278 de 2002 y las del Decreto Ley 2277 de 1979. Por lo que se dice:

³ Corte Constitucional (2002). Sentencia C-617 de 2002. Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Alfredo Beltrán Sierra.

⁴ Corte Constitucional (2015). Sentencia C-052 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵ DANE (2017). Investigación de educación formal-2017. DANE-DIMPE-EDUCACIÓN FORMAL-2017. Dispo-

nible en: http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/561/get_microdata

Decreto 316 de 2018
(Docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002)

Título	Grado Escalafón	Nivel Salarial	Asignación Básica Mensual	
Normalista Superior o Tecnólogo en Educación	1	A	1.506.519	
		B	1.920.390	
		C	2.475.525	
		D	3.068.850	
Licenciado o Profesional no Licenciado	2		Sin Especialización	Con Especialización
		A	1.896.063	2.060.890
		B	2.477.441	2.633.097
		C	2.893.617	3.262.063
Licenciado o Profesional no Licenciado	2		Maestría	Doctorado
		A	2.180.471	2.464.881
		B	2.849.058	3.220.675
		C	3.327.659	3.761.701
Licenciado o Profesional no Licenciado con Maestría o con Doctorado	3		Maestría	Doctorado
		A	3.173.382	4.209.738
		B	3.757.408	4.941.710
		C	4.646.994	6.240.112
		D	5.384.487	7.163.444

Tabla: Artículo 1° del Decreto 316 de 2018.

Decreto 316 de 2018
(Directivos Docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002)

Cargo	Asignación mensual adicional
Rector de escuela normal superior.	35%
Rector de institución educativa con al menos un grado de educación preescolar y los niveles de educación básica y media completos.	30%
Rector de institución educativa que tenga por lo menos un grado de nivel de educación preescolar y la básica completa.	25%
Rector de institución educativa que tenga sólo el nivel de educación media completa.	30%
Coordinador de institución educativa.	20%
Director de centro educativo rural.	10%
Jornadas	Reconocimiento adicional por número de jornadas y por jornada
Rector de institución educativa que ofrece dos jornadas y cuenta con menos de 1.000 estudiantes.	20%
Rector de institución educativa que ofrece dos jornadas y cuenta con 1.000 o más estudiantes.	25%
Rector de institución educativa que ofrece tres jornadas y cuenta con menos de 1.000 estudiantes.	25%
Rector de institución educativa que ofrece tres jornadas y cuenta con 1.000 o más estudiantes.	30%
Rectores o directores rurales de instituciones educativas que presten el servicio público educativo en Jornada Única al menos al sesenta por ciento (60%) de los estudiantes matriculados en sus instituciones.	25%

Tabla: Artículo 2° del Decreto 316 de 2018.

Decreto 317 de 2018**(Docentes que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979)**

Grado Escalafón	Asignación Básica Mensual
A	893.558
B	989.865
1	1.109.341
2	1.149.906
3	1.220.268
4	1.268.441
5	1.348.445
6	1.426.379
7	1.596.290
8	1.753.425
9	1.942.430
10	2.126.818
11	2.428.528
12	2.888.878
13	3.197.767
14	3.641.927
NO Escalafonados	Asignación básica mensual
Bachiller	827.244
Técnico Profesional o Tecnólogo	1.095.071
Profesional Universitario	1.338.083

Tabla: Artículos 1° y 2° del Decreto 317 de 2018.

Decreto 317 de 2018**(Directivos Docentes que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979)**

Cargo	Asignación mensual adicional
Rector de escuela normal superior.	35%
Rector de institución educativa con al menos un grado de educación preescolar y los niveles de educación básica y media completos.	30%
Rector de institución educativa que tenga por lo menos un grado de nivel de educación preescolar y la básica completa.	25%
Rector de institución educativa que tenga sólo el nivel de educación media completa.	30%
Coordinador de institución educativa.	20%
Director de centro educativo rural.	10%
Jornadas	Reconocimiento adicional por número de jornadas y por jornada
Rector de institución educativa que ofrece dos jornadas y cuenta con menos de 1.000 estudiantes.	20%
Rector de institución educativa que ofrece dos jornadas y cuenta con 1.000 o más estudiantes.	25%
Rector de institución educativa que ofrece tres jornadas y cuenta con menos de 1.000 estudiantes.	25%
Rector de institución educativa que ofrece tres jornadas y cuenta con 1.000 o más estudiantes.	30%
Rectores o directores rurales de instituciones educativas que presten el servicio público educativo en Jornada Única al menos al sesenta por ciento (60%) de los estudiantes matriculados en sus instituciones.	25%

Tabla: Artículos 4° y 5° del Decreto 317 de 2018.

En cambio, más allá de tener una regulación directa de las asignaciones básicas de los trabajadores de la planta administrativa de las instituciones educativas, por autonomía de las entidades territoriales en su determinación, se habla de un monto máximo aplicable a todos los cargos asistenciales de las entidades territoriales. Por esta razón, se habla del Decreto 309 de 2018, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, al establecer:

Artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 309 de 2018

(Límite máximo de asignación básica mensual para cargos asistenciales de las entidades territoriales)

Nivel jerárquico- Empleados públicos de entidad territorial	Monto máximo de asignación básica mensual
Asistencial	2.695.559

Tabla: Artículo 7º del Decreto 309 de 2018.

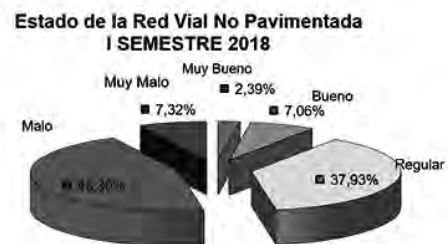
Por esta razón, en términos generales se hablaría de menores ingresos para la planta administrativa

de las instituciones educativas, según lo que decida la propia entidad territorial, ya sea por las labores empleadas o por la capacidad presupuestal. Esto implica que al estar en contextos afines, y con una diferencia salarial con desventaja para la planta administrativa frente a la de docentes y directivos docentes, se deberá actuar con el deber de propiciar una igualdad y un reconocimiento de las dificultades de traslado que deben afrontar los servidores de las instituciones educativas de las zonas rurales de difícil acceso.

Como soporte de lo anterior, Colombia se ve inmerso en la dificultad de mejorar la calidad de sus vías de acceso, pues, en la actualidad, el estado de las mismas no cumple con el propósito de una interconectividad con las distintas cabeceras municipales, lo que afecta el desplazamiento a las distintas zonas rurales de difícil acceso determinadas. Entre estas, se tiene que la red vial primaria pavimentada del país está en un 52,71% en buen estado, mientras que la red vial primaria no pavimentada solamente cuenta con un 9,65%.

Red vial primaria:

INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INNOVACIÓN														Jun-18	
No	TERRITORIAL	PAVIMENTADO (Kms)					SIN PAVIMENTAR (Kms)					RED TOTAL CALIFICADA			
		BUENO	REGULAR	MUY BUENO	MUY MALO	NO CALIFICADA	BUENO	REGULAR	MUY BUENO	MUY MALO	NO CALIFICADA	PAV.	SIN PAV.	INTERV.	TOTAL
1	ANTIOQUIA	9,70	101,07	168,95	77,99	0,00	0,00	7,76	0,00	0,00	0,00	357,70	7,76	0,00	365,47
2	ATLÁNTICO	0,00	8,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,45	0,00	0,00	8,45
3	BOLÍVAR	4,88	34,46	22,80	6,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	68,36	0,00	0,00	68,36
4	BOYACÁ	67,76	201,49	280,04	98,62	0,00	0,00	5,78	21,00	141,06	26,32	647,91	194,15	0,00	842,06
5	CALDAS	34,36	100,55	36,04	7,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	177,97	0,00	0,00	177,97
6	CAQUETÁ	133,16	74,57	68,65	102,85	0,00	0,00	1,61	21,70	15,34	18,05	379,23	56,70	9,45	445,37
7	CASANARE	0,16	262,39	264,67	30,64	0,28	0,00	0,00	36,66	15,20	0,00	558,14	51,86	0,00	610,00
8	CAUCA	63,69	150,87	223,44	131,41	1,01	3,97	38,06	281,30	309,26	9,72	570,41	642,31	0,00	1.212,73
9	CESAR	26,99	69,66	14,72	22,11	0,00	0,00	3,00	2,00	28,20	0,00	133,48	33,20	0,00	166,68
10	CHOCÓ	33,60	70,80	43,87	5,14	0,00	0,00	6,41	49,50	37,73	31,21	153,42	124,85	0,00	278,27
11	CÓRDOBA	34,82	58,81	31,67	65,68	35,51	0,00	0,98	5,99	36,23	13,03	226,48	56,23	0,00	282,71
12	CUNDINAMARCA	0,00	66,22	91,41	38,38	0,00	1,00	1,00	21,06	5,95	0,00	195,01	29,01	0,00	225,02
13	GUAJIRA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14	HUILA	39,21	84,06	76,39	59,21	1,03	0,00	5,27	115,06	98,45	0,00	259,90	219,78	0,00	479,69
15	MAGDALENA	3,01	15,07	19,45	12,21	10,61	0,00	0,00	6,00	64,07	14,06	60,36	84,14	0,00	144,50
16	META	68,93	110,25	140,95	21,74	2,05	47,98	20,30	83,34	87,89	2,00	343,92	241,51	0,00	585,43
17	NARIÑO	243,01	276,91	99,37	72,61	0,62	0,81	4,23	4,73	7,84	9,58	692,51	27,18	0,00	719,70
18	N. DE SANTANDER	21,80	108,50	128,21	93,76	0,97	0,00	7,11	75,43	27,94	6,00	353,23	116,48	0,00	469,71
19	PUTUMAYO	90,14	44,48	9,71	5,19	0,00	0,00	18,89	28,69	85,48	0,00	149,52	133,05	0,00	282,57
20	QUINDÍO	1,98	31,90	40,42	7,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	81,32	0,00	8,52	89,84
21	RISARALDA	42,46	87,64	37,74	5,34	0,00	0,00	11,78	29,69	3,40	0,00	173,18	44,86	0,00	218,05
22	SANTANDER	9,24	275,70	63,39	31,69	5,48	0,00	26,79	71,52	50,02	34,85	385,51	183,18	0,00	568,69
23	SUCRE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
24	TOLIMA	0,00	197,34	85,51	29,26	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	314,11	0,00	0,00	314,11
25	VALLE	67,74	130,90	117,19	79,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	395,27	0,00	0,00	395,27
26	OCAÑA	2,03	8,17	38,44	53,56	11,08	0,00	0,00	0,00	4,43	0,00	113,28	4,43	0,00	117,71
27	S. ANDRÉS y PROV.	14,12	25,60	6,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45,75	0,00	0,00	45,75
TOTAL RED VIAL		1.812,77	2.585,38	2.108,04	1.983,12	98,82	23,76	168,97	853,86	1.019,31	161,97	8.845,41	2.250,69	17,87	9.114,06
		14,73%	37,92%	30,81%	15,61%	0,78%	0,19%	1,33%	7,08%	37,93%	1,00%	75,11%	24,89%	0,20%	



Tomada de INVÍAS-Subdirección de Estudios e Innovación (2018).⁶

De igual manera, en cuanto a la red vial terciaria del país, según informe del Ministerio del Transporte para el año 2017, se tiene que Colombia cuenta con tres superficies que en su mayoría radican en

⁶ INVÍAS (2018). Estado de la Red Vial. Subdirección de Estudios e Innovación. Última actualización: 21 de junio de 2018. Disponible en <https://www.invias.gov.co/index.php/red-vial-nacional/2-uncategorised/57-estado-de-la-red-vial>

afirmado 70% y con solamente un 10% del mismo en buenas condiciones. Por otra parte, se tiene apenas un 6% de la red terciaria pavimentada, de la cual el 40% cuenta con un buen estado.

Red vial terciaria:



Tomada de: Ministerio de Transporte-Viceministerio de Infraestructura; DNP (2017).⁷

En virtud de lo anterior, se resalta la conveniencia de reconocer estímulos también a la planta administrativa de las instituciones educativas públicas del país, ubicadas en las zonas rurales de difícil acceso, como se hizo en su momento con los docentes y los directivos docentes. Esto encuentra sustento en la medida que las cargas de desplazamiento terminan siendo las mismas, como lo demuestra el estado de la red vial primaria y terciaria del país, y las condiciones salariales no resultan siendo equiparables. Es decir, se deberá actuar con un tratamiento justo e igualitario, no solo por el beneficio personal de la planta administrativa, sino por el del sistema educativo de las zonas rurales de difícil acceso.

Así, frente al concepto de igualdad, la Corte Constitucional, dentro de su jurisprudencia⁸, ha estudiado este principio al decir que “*El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho*”⁹. Sin embargo, cabe agregar que la Corte Constitucional, en la misma decisión, desarrolló

ampliamente la definición del principio de igualdad y dispuso:

La Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatar si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación¹⁰.

Por lo tanto, para el caso en específico, se denota una situación afín desequilibrada entre docentes y directivos docentes con la planta administrativa, al laborar en zonas rurales de difícil acceso y tener que estar expuestos a las mismas condiciones de movilidad. Lo anterior, en la medida que para los primeros le son aplicables normas que otorgan beneficios económicos que compensan los costos de transporte u otros factores involucrados, mientras que para los trabajadores administrativos se habla de una laguna normativa que estructura dicha desigualdad a confrontar.

Por otra parte, relacionado con la naturaleza de los estímulos, la propia Corte Constitucional, al hacer un estudio del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, entendió que estos tienen la finalidad de:

i) Garantizar que la gestión institucional y los procesos de administración del talento humano se manejen integralmente en función del bienestar social y del desempeño eficiente y eficaz de los empleados; ii) Proporcionar orientaciones y herramientas de gestión a las entidades públicas para que construyan una vida laboral que ayude al desempeño productivo y al desarrollo humano de los empleados; iii) Estructurar un programa flexible de incentivos para recompensar el desempeño efectivo de los empleados y de los grupos de trabajo de las entidades; y iv) Facilitar la cooperación interinstitucional de las entidades públicas para la asignación de incentivos al desempeño excelente de los empleados¹¹.

Esto quiere decir que otorgar estímulos a los trabajadores administrativos, de la misma manera que a los docentes y directivos docentes,

⁷ Ministerio de Transporte (Noviembre, 2017). Estrategia Ministerio de Transporte, Vías para el posconflicto. Viceministerio de Infraestructura. Fuente original: DNP. Disponible en <http://www.infraestructura.org.co/14congreso/memorias/VICEMINISTRODEINFRAESTRUCTURA.pdf>

⁸ También se puede consultar: sentencias T-422 de 1992 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-371 de 2000 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), C-093 de 2001 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería), entre muchas otras. La exposición que se adopta en esta providencia constituye una síntesis de la efectuada en la reciente Sentencia T-340 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez).

⁹ Corte Constitucional (2014). Sentencia C-178 de 2014. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Corte Constitucional (2003). Sentencia C-103 de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

que laboran en zonas rurales de difícil acceso, implica actuar en consonancia con el principio de igualdad y en generar incentivos que permitan mejorar el desempeño de los servidores públicos para articular un sistema educativo que propicie el progreso de las zonas más apartadas del país. Cabe agregar que se mitigaría con esta medida el inicio de litigios judiciales por parte de los trabajadores administrativos que intentan suplir con providencias un vacío normativo con el argumento de la necesidad de realizar una aplicación igualitaria, como también se lograría una mayor certidumbre jurídica dentro del sistema.

Impacto fiscal:

Es de reconocer las implicaciones que tiene este proyecto para las finanzas públicas del país, no solo al hablar del presupuesto, sino en los gastos a imputar del Sistema General de Participaciones. De este modo, se debe recalcar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que:

En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior.

Así, de esta norma se desprende que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá rendir concepto fiscal del presente proyecto de ley durante el trámite en el Congreso de la República, el cual hasta el momento de radicar ponencia no ha sido presentado. Por otra parte, conforme al inciso primero de la norma en cuestión, se tiene que el impacto fiscal deberá estar direccionado al presupuesto destinado a Educación, específicamente relacionado con el Sistema General de Participaciones, al ser la cuenta objeto de pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas del país (Artículo 15, Ley 715 de 2001). Por esta razón, se trae de presente el presupuesto destinado para educación del año 2019:

SECCION: 2201 MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL			
A.	PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	37,194,139,182,370	37,194,139,182,370
C.	PRESUPUESTO DE INVERSION	4,194,409,440,940	4,194,409,440,940
2201	CALIDAD, COBERTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACION INICIAL, PRESCOLAR, BASICA Y MEDIA	1,875,038,459,683	1,875,038,459,683
0700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACION	1,875,038,459,683	1,875,038,459,683
2202	CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR	2,284,735,942,672	2,284,735,942,672
0700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACION	2,284,735,942,672	2,284,735,942,672
2209	FORTALECIMIENTO DE LA GESTION Y DIRECCION DEL SECTOR EDUCACION	34,635,038,585	34,635,038,585
0700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACION	34,635,038,585	34,635,038,585
TOTAL PRESUPUESTO SECCION		41,388,548,623,310	41,388,548,623,310

Tabla: *Gaceta* número 898 de 2018.

No obstante, el Ministerio de Educación, en concepto rendido para el presente proyecto de ley, estimó un costo de bonificación aproximado de \$16,1 mil millones de pesos anuales para los trabajadores administrativos que laboran en áreas de difícil acceso, en virtud a la siguiente fórmula:

$$NA/D = NA/ND$$

$$NAB = NA/D \times NDB$$

NA/D= Número de Administrativos por Docente

NA= Número de Administrativos

ND= Número de Docentes

NAB= Número de Administrativos a Beneficiar

NDB= Número de Docentes Beneficiados

Es importante recalcar que dicho monto es un estimativo que refleja el Ministerio al equiparar el reconocimiento actual de los docentes beneficiados con los trabajadores administrativos que serían destinatarios del presente proyecto de ley. De esta manera, no se estarían teniendo en cuenta las condiciones remuneratorias de cada caso en específico y que dependerá en gran parte de la asignación de recursos que transfiera el Gobierno nacional a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones en educación, sin dejar de lado los recursos propios que puedan sufragar dichas entidades conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007.

MODIFICACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO

Se modifica el título del proyecto al tener una palabra adicional removible, lo que hace posible su eliminación sin afectar el sentido original del mismo.

También, en cuanto al artículo primero, ya no se buscaría agregar un nuevo inciso al artículo 24 de la Ley 715 de 2001, sino que se buscaría modificar el inciso sexto de la misma norma y se harían adiciones por redacción. Lo anterior al estarse replicando en el proyecto inicial lo que dispone aquel inciso sexto en casi su totalidad. De este modo, se incluiría en el inciso sexto a los trabajadores administrativos, dentro de la misma condición de laborar en áreas de difícil acceso, como destinatarios de los estímulos que son actualmente aplicables a los docentes que laboran en las mismas locaciones. Por otra parte, se incluiría la regla referente a que la bonificación no constituye factor salarial ni prestacional, todo en aras de ser consecuente con el Decreto 521 de 2010 y las preocupaciones derivadas de una posible incertidumbre que presentó el Ministerio de Educación en su concepto.

Finalmente, se modificó el artículo 2° en la medida que se hable de ley y no de proyecto.


PLIEGO DE MODIFICACIONES

Ley 715 de 2001	Texto de proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate
<p>Artículo 24. Sostenibilidad del sistema general de participaciones. Durante el período de siete años, comprendido entre enero 1° de 2002 y 30 de diciembre de 2008, el ascenso en el escalafón de los docentes y directivos docentes, <u>en</u> carrera, se regirá por las siguientes disposiciones:</p> <p>En ningún caso se podrá ascender, a partir del grado séptimo en el escalafón, de un grado al siguiente y a ninguno posterior, sin haber cumplido el requisito de permanencia en cada uno de los grados. Solo podrán homologarse los estudios de pregrado y posgrado para ascender hasta el grado 10 del escalafón nacional docente, de acuerdo con las normas vigentes.</p> <p>El requisito de capacitación será en el área específica de desempeño o general según la reglamentación que para tal efecto señale el Gobierno nacional.</p> <p>El tiempo de permanencia de los grados 11, 12 y 13 establecido en las disposiciones vigentes se aumenta en un año a partir de la vigencia de esta ley, y no será homologable.</p> <p>Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar hasta un uno por ciento (1.0%) durante los años 2002 al 2005 y uno punto veinticinco (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del incremento real de los recursos del sector, a financiar ascensos en el escalafón, previo certificado de la disponibilidad presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.</p> <p>Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo. El régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen, de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley, será el que se expida de conformidad con el artículo 111.</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018</p> <p><i>por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operan en sitios de difícil acceso.</i></p> <p>El Congreso de la República</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Adiciónese el siguiente texto al literal sexto del artículo 24 la Ley 715 de 2001. Los trabajadores administrativos de la educación que laboran en áreas rurales de difícil acceso tendrán estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros estímulos, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de sanción de la presente ley.</p> <p>Artículo 2°. Este proyecto deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su sanción.</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018</p> <p><i>por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operan en sitios de difícil acceso.</i></p> <p>El Congreso de la República</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. <u>Modifíquese el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 en los siguientes términos:</u></p> <p>Los docentes <u>y los trabajadores administrativos de la educación</u> que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación <u>que no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto</u>, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno nacional.</p> <p>Artículo 2°. <u>Esta ley</u> deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su sanción.</p>

PROPOSICIÓN

Conforme a las consideraciones precedentes, se propone a la Comisión Sexta del Senado de la República **dar primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2018 Senado**, “*por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso*”, con el pliego de modificaciones que se anexa al presente informe de ponencia.

Atentamente,


JOHN MOISES BESAILE FAYAD
Ponente-Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018 SENADO**PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018 SENADO**

por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 en los siguientes términos:

Los docentes y los trabajadores administrativos de la educación que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación que no constituye factor salarial

ni prestacional para ningún efecto, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno nacional.

Artículo 2°. Esta ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su sanción.


JOHN MOISES BESAILE FAYAD
Ponente-Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2019 SENADO

por medio del cual se crea la subdirección nacional de vías terciarias y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 14 de 2019

Doctor

ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 260 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la subdirección nacional de vías terciarias y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación de la Presidencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el presente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 260 de 2019 Senado, *por medio del cual se crea la subdirección nacional de vías terciarias y se dictan otras disposiciones.*

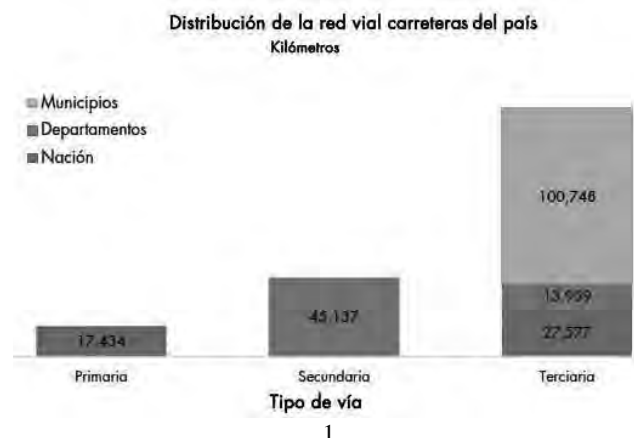

Criselda Lobo Silva (Sandra Ramírez)
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

HISTÓRICO

Las vías regionales tienen la mayor extensión en el territorio nacional; representan el 69,4% del total de la malla vial nacional y en conjunto con las vías secundarias comprenden el 91,5%. Así, su funcionamiento, en óptimos niveles de servicio,

constituye un elemento relevante para potenciar el crecimiento económico de la población rural del país (CONPES 3857). De esta manera, estas vías son las que permiten la movilización de la población rural y la compra y movilización de alimentos producidos en las zonas rurales hacia las ciudades y municipios del país. Adicionalmente, estas vías permiten al Estado “fortalecer su presencia en la totalidad del territorio para que los ciudadanos puedan beneficiarse de su oferta social: servicios públicos, seguridad y educación, entre otros” (CONPES 3857); y es que según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) “la falta de vías terciarias o su mal estado impiden el transporte de productos a cabeceras municipales, centros de acopio y distribución o a los principales mercados del país, restándole competitividad al sector y limitando el crecimiento del campo”.



La red nacional de carreteras en Colombia se rige por lo dispuesto en la Ley 105 de 1993, mediante la cual se establecen los criterios básicos para su administración y gestión. Adicionalmente, el artículo 1° de la Ley 1228 de 2008 establece la categorización de las vías que conforman el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras (SINC) en tres grupos: vías arteriales o de primer orden, vías intermunicipales o de segundo orden, y vías veredales o de tercer orden. Estas últimas vías tienen la funcionalidad de comunicar una cabecera municipal con una o varias veredas, o varias veredas entre sí.

Por otro lado, en las vías terciarias o en las vías sin pavimentar no existe un direccionamiento claro de la necesidad de realizar labores de mantenimiento rutinario, o de la forma adecuada de realizarlo. Los municipios no cuentan con la experiencia o el conocimiento necesario para tal fin y la gestión de la red vial regional depende de las decisiones e intereses particulares de las autoridades locales que no siempre coinciden con las necesidades de conservación rutinario y mantenimiento rutinario preventivo de las vías.

¹ Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Presidencia de la República. (2016). Documento CONPES 3857: lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

Así, la red terciaria resulta ser muy vulnerable, especialmente, cuando se presentan períodos prolongados de lluvias. Esto quedó plenamente demostrado en los años 2010 y 2011, cuando se presentaron intensas lluvias generadas por el fenómeno de La Niña. Las vías se deterioraron considerablemente por no tener los drenajes funcionando de manera adecuada.

Así, “la deficiente formulación técnica de los proyectos viales en la red terciaria ha derivado en una situación crítica por su mal estado físico. En específico, se refleja en la dificultad para la accesibilidad, la transitabilidad, la circulación vehicular, la competitividad de las regiones, la comunicación con y entre los núcleos poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país” (CONPES 3857).

Dada la importancia de las vías rurales para la generación de empleo en el campo, la reactivación de actividades económicas legales en zonas apartadas que se desliguen de los cultivos de uso ilícito (Pereira y Cruz, 2017) y la integración del territorio, los proyectos de vías terciarias constituyen una herramienta fundamental para la construcción de paz en las regiones (Schouten y Bachmann) y la creación de lazos de confianza con las comunidades.

EXPERIENCIAS ANTERIORES SOBRE ENTIDADES A CARGO DE VÍAS TERCIARIAS

Con una gran visión sobre el desarrollo armónico del país, se creó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, mediante el Decreto 1650 del 14 de julio de 1960; fue reglamentado mediante el Decreto 1084 del 23 de mayo de 1961. Su primer Director Ejecutivo-Fundador, fue el ingeniero civil antioqueño, egresado de la Facultad de Minas de Medellín, José María Bravo Betancur. Su objetivo, fue el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos vecinales del país, o de carácter regional, en cooperación con los departamentos y municipios.

Esta entidad estaba dirigida por una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros: el Ministro de Obras Públicas o su representante quien la presidía, el Ministro de Agricultura o su representante, el Director de la División de Acción Comunal, un miembro nombrado por el Gobierno nacional de terna presentada por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, y otro de terna presentada por la Asociación Colombiana de Carreteras.

En los departamentos se crearon agencias del Fondo Nacional denominados *Fondos Departamentales de Caminos Vecinales*, bajo la dirección de comités integrados por el Secretario de Obras Públicas o su representante, quien la presidía, un representante del Ministerio de Obras Públicas, otro representante del Fondo Nacional, un miembro designado por el Gobernador, de terna presentada por las Sociedades Seccionales

de Agricultura y Ganadería, o en su defecto por la Sociedad de Agricultores de Colombia y el Comité de Ganaderos; el Promotor Departamental de Acción Comunal; un representante de la Federación de Cafeteros, otro de los gremios o sectores privados que participaran en el plan. Este último era escogido por el Gobernador, de lista conjunta pasada por los gremios. En los municipios se podían crear agencias del Fondo Nacional denominadas “*Fondos Municipales de Caminos Vecinales*”.

El *Fondo Nacional de Caminos Vecinales*, de conformidad con el artículo 120 del Decreto 1650 de 1960, tenía personería Jurídica y autonomía administrativa, patrimonio propio, capacidad legal para adquirir bienes, disponer de estos, administrarlos e invertir su patrimonio de acuerdo con los fines que le eran propios; comparecer ante toda clase de autoridades administrativas o judiciales y ejercer las acciones que le competían, realizar actos de dominio respecto del mismo patrimonio, sin limitación alguna.

Las obras de caminos vecinales que se adelantaban con el patrimonio del fondo debían ajustarse al programa general de *Caminos Vecinales* elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y acomodarse a las especificaciones geométricas y técnicas fijadas por el Fondo Nacional, aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas.

Desafortunadamente, mediante el Decreto 1790 del 26 de junio de 2003 se suprimió el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y se le entregó la responsabilidad de la red de vías terciarias al Instituto Nacional de Vías (Invías). Bajo el mismo decreto se crea la Subdirección Red Terciaria y Férrea, que tiene como objeto:

1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada y evaluar su ejecución.
2. Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada a cargo del instituto.
3. Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.
4. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea de su responsabilidad.
5. Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea a cargo de la dependencia.
6. Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del instituto, que no

sean concurrentes con las actividades a cargo del interventor.

7. Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial y férrea bajo su responsabilidad.

8. Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

9. Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.

10. Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del instituto y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

11. Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

12. Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

el *Programa de Inversión Rural (PIR)*, ejecutado por el Invías entre los años 2007 y 2009.

IV. Desarrollo de obras de emergencia utilizando recursos de la “ola invernal”.

En el año 2007 el Gobierno nacional asignó al Ministerio de Transporte la tarea de apoyar en la asistencia técnica a las entidades territoriales mediante la aprobación del documento CONPES 3480 a través de la implementación del *Plan Vial Regional (PVR)*.

En los años 2009 y 2010, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 - 2010 el Gobierno nacional llevó a cabo el Programa de *Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias (PROVIDER)*, como estrategia para generar empleo de mano de obra intensiva no calificada. Este programa fue liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la participación del Ministerio de Transporte, del Invías y de 538 municipios que decidieron participar en el programa como prestatarios de un crédito condonable por valor de 120 millones de pesos para cada municipio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 enfatizó la importancia de la red regional en la conectividad de los espacios rurales con los urbanos. También se establecieron lineamientos de política pública orientados al desarrollo de programas que respondieran a las apuestas productivas y sectoriales y a la integración y desarrollo regional. Con este propósito, el Gobierno nacional implementó el programa *Caminos para la Prosperidad* durante los años 2010 a 2014 para apoyar la atención de la red vial terciaria. Mediante este programa se logró recuperar la accesibilidad vehicular y la transitabilidad de los usuarios en aproximadamente 35.205 kilómetros de vías terciarias.

IMPLEMENTACIÓN Y PROCESO DE PAZ

Tras la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC-EP, el Estado colombiano adquirió compromisos para la disminución de la brecha entre las zonas rurales y ciudadinas.

Así pues, en el punto número uno del Acuerdo Final; denominado Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, encontramos los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3), cuyo objetivo se centra en, por una parte, “la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural” (Acuerdo Final, p. 23), y por el otro, en “la integración y el cierre de la brecha entre campo y ciudad” (Acuerdo Final, p. 23).

La base fundamental de ese acuerdo fue que “la superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias,

ESQUEMA ORGANIZACIONAL

(Decreto 2618 de 2014)



Así pues, adicional a la responsabilidad directa que tiene sobre la red a cargo, la nación ha realizado inversiones en la red vial terciaria a través de diferentes modalidades:

I. En puentes de vías secundarias y terciarias, desde el año 2003.

II. Mejoramiento y construcción de vías con recursos decididos en audiencias públicas presidenciales, a partir del año 2004 hasta el año 2012.

III. Construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de vías, mediante

² Tomado de: <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/organigrama2018> (5 de febrero de 2019).

sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos” (Acuerdo Final, p. 23), y es en el marco del acceso a bienes y servicios públicos que la creación de una entidad que se encargue exclusivamente de la red de vías terciarias se vuelve fundamental.

Como se ha presentado anteriormente, la subdirección de la Red Terciaria y Férrea tiene 12 diferentes funciones que se entrelazan con algunos planes y recomendaciones como:

- a) El Plan Nacional de Vías Terciarias;
- b) Las recomendaciones presentes en el CONPES 3857;
- c) El Plan 50/51;
- d) El interés estatal de recuperar los 3.300 kilómetros de vías férreas existentes en el país y la ampliación construcción y operación de nuevas vías férreas, presente en el Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015 – 2035.

En este sentido, bajo la responsabilidad que posee actualmente la Subdirección Red Terciaria y Férrea de desarrollar planes y programas para la disminución de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad, pero además, la reconstrucción, rehabilitación y generación de vías férreas a lo largo y ancho del país, es necesaria la separación de ambos ámbitos de ejecución -la red terciaria por un lado, y la red férrea por otro-, para encaminar los esfuerzos a la construcción de un país en paz, competitivo y con verdadera presencia estatal.

Así, no proponemos la generación de nuevos aparatos burocráticos estatales mediante la creación de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias, sino la separación de ambas entidades para que puedan cumplir ellas a cabalidad las tareas que les fueron encomendadas en el Decreto 1790 de 2003 y que acá hoy no se revierten, sino que se especifica según el objetivo de cada entidad.

PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, propongo a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República aprobar en primer debate el presente Proyecto de ley número 260 de 2019 Senado, “*por medio del cual se crea la subdirección nacional de vías terciarias y se dictan otras disposiciones*”, sin modificaciones.



CRISELDA LOBO SILVA (Sandra Ramírez)

Senadora de la República

Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2019 SENADO

por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objetivo. El objeto de la presente ley, es crear la Subdirección Nacional de Vías Terciarias con el propósito de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos como garantía del derecho a la alimentación y mejorar el ingreso de la población campesina.

Parágrafo. La Subdirección Nacional de Vías Terciarias hará parte de la dirección operativa del Instituto Nacional de Vías (Invías).

Parágrafo transitorio. Establecer un plazo no mayor de seis meses a partir de la sanción de la presente ley para que la Subdirección inicie su funcionamiento.

Artículo 2°. Funciones de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias.

Son funciones de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias, las siguientes:

1.1 Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria no concesionada y evaluar su ejecución.

1.2 Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías).

1.3 Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.

1.4 Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial de su responsabilidad.

1.5 Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial a cargo de la dependencia.

1.6 Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías), que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

1.7 Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial bajo su responsabilidad.

1.8 Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

1.9 Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.

1.10 Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto Nacional de Vías (Invías) y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

1.11 Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación, para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

1.12 Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

Artículo 3°. Creación de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias. Créase la Subdirección Nacional de vías terciarias como organismo, encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar, implementar y controlar la política del Estado en esta materia junto con el Ministerio del Transporte y el Instituto Nacional de Vías (Invías) teniendo concordancia con los planes y programas de desarrollo, de acuerdo a la presente ley.

Esta subdirección formulará e impulsará junto con el Ministerio del Transporte y la participación de las comunidades rurales, quienes, implementando el Plan Nacional de Vías Terciarias, el CONPES 3857, el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional – y de acuerdo con los planes y programas de desarrollo.

Artículo 4°. Consejo Nacional Asesor. El Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias es un organismo anexo a la Subdirección de Vías Terciarias, encargado de la definición de los estándares y criterios de selección, evaluación y desarrollo para la calificación de proyectos, programas y estrategias del Ministerio del Transporte y del Gobierno nacional que se respeten a sus competencias. Harán parte del Consejo Nacional asesor:

4.1 El Ministro de Transporte o a quien este delegue.

4.2 Un representante por cada una de las siguientes regiones establecidas por el Gobierno nacional:

- a) Pacífico;
- b) Caribe;
- c) Kiruol & Seaflower;
- d) Región Central;
- e) Región Santanderes;
- f) Amazonía;
- g) Eje Cafetero y Antioquia;
- h) Orinoquía.

4.3 Un mínimo de ocho miembros de la Federación Colombiana de Municipios o a quien esta delegue.

4.4 El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a quien este delegue.

4.5 El Ministro de Hacienda y Crédito Público o a quien este delegue.

4.6 El Director del Departamento Nacional de Planeación o a quien este delegue.

4.7 El Ministro de Agricultura y Desarrollo rural o a quien este delegue.

Artículo 5°. Son Objetivos del Consejo Nacional Asesor de vías terciarias.

5.1 Dictar criterios para la calificación de programas y proyectos en materia de Vías Terciarias en el Plan Nacional de Desarrollo, en los documentos CONPES y en las orientaciones trazadas por el Gobierno nacional, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (Invías).

5.2 Trazar y desarrollar las herramientas de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vías Terciarias.

Artículo 6°. *Vigencia y Derogatorias.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial** y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.


Criselda Lobo Silva (Sandra Ramírez)
 Senadora de la República
 Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
 Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2018 SENADO

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

Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2019
 Honorable Senador
 MIGUEL ÁNGEL BARRETO
 Congreso de la República
 Carrera 7 N° 8 - 68 “Edificio Nuevo del Congreso”
 Ciudad.

Asunto: Respuesta solicitud de información con radicado MADS E1-2018-025063

Honorable Senador Barreto:

En atención al radicado del asunto, mediante el cual nos solicita emitir concepto frente al **Proyecto de ley número 37 de 2018 Senado**, por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones nos permitimos dar respuesta de conformidad con las funciones y competencias asignados en la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Ley 3570 de 2011, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991**

“Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

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

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

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

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

Que el artículo 2° de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el Decreto-ley 3570 de 2011, dispuso la creación del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado entre otras cosas, de definir las regulaciones a las que se sujetarán la conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Que la precitada ley, en su artículo 49 consagró la obligatoriedad de la licencia ambiental para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Que así mismo, los artículos 50 y 51 de la citada ley, consagraron que se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada, las cuales serán otorgadas por la Autoridad Ambiental competente.

Finalmente, el Título X de la Ley 99, relacionado con los modos y procedimientos de participación ciudadana; contempla la posibilidad de intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos y/o licencias ambientales, por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno; ello, sin perjuicio de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución Política y las normas especiales.

Es de destacar que mediante el Decreto 1076 de 2015, el Gobierno nacional, reguló el Título VIII de la Ley 99 de 1993, sobre licencias ambientales con el objetivo de fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental, la gestión de las autoridades ambientales y promover la responsabilidad ambiental en aras de la protección del medio ambiente, incluida la participación ciudadana.

2. CONSIDERACIÓN FRENTE A LA NORMATIVA.

De manera general, consideramos oportuno y pertinente, que el presente proyecto de ley, por su naturaleza, especificidad y teniendo en cuenta que recaería sobre las Autoridades Ambientales que tienen competencia en materia de licenciamiento ambiental, es menester que tanto la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) como las Corporaciones Autónomas Ambientales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales urbanas creadas en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, la Ley 768 de 2002 y la Ley 1617 de 2013, se pronuncien de manera específica sobre la materia.

A continuación presentamos las observaciones, nos permitimos realizar las siguientes observaciones y sugerencias:

Frente al artículo primero, relacionado con la participación real y efectiva de las comunidades y los entes territoriales en las decisiones ambientales, consideramos de manera muy respetuosa que tanto el ordenamiento jurídico colombiano, como el desarrollo jurisprudencial en la materia, constituyen elementos sustanciales suficientes y de peso para que ambos sujetos (comunidad y ente territorial) puedan ejercer a plenitud sus derechos en cuanto a participación se refiere.

En este mismo artículo, no se define quién asumirá los costos para financiar estos

mecanismos de participación; pero sí se hace alusión a la autoridad ambiental competente como la responsable de garantizar dichos espacios; desconociendo la realidad y disponibilidad de recursos financieros y humanos de la que carecen estas entidades. En tal caso se sugiere que el interesado o dueño del proyecto asuma los costos que del mismo se deriven.

Al mismo tiempo, se debe advertir que al contemplar en el artículo segundo que el Consejo Territorial de Planeación fungirá como única instancia de participación, se está desconociendo de tajo la existencia de los mecanismos de participación ciudadana y que en materia ambiental existen en Colombia; desde la Constitución Política, las normas especiales, como es el caso de la Ley 99 de 1993 y la jurisprudencia de las Altas Cortes.

En cuanto a lo preceptuado en el artículo tercero del proyecto de ley, el cual hace referencia a las funciones que en materia ambiental tendría los Consejos Territoriales de Planeación, no es claro cuál sería la naturaleza ni mucho menos la vinculatoriedad de las recomendaciones y/o sugerencias que dicho consejo haga en el marco del proceso de licenciamiento ambiental; teniendo en cuenta que estos procedimientos gozan de un alto contenido técnico. Al mismo tiempo y frente a la posibilidad que se abre para presentar solicitudes y requerir información, no lo vemos viable, dado que hay otros mecanismos mediante los cuales se pueden ejercer estas prerrogativas.

En general, las funciones que se atribuyen el Consejo, son realizables, medibles y susceptibles de seguimiento, aun sin la existencia de esta instancia; razón por la cual, no se sustenta la necesidad jurídica de una nueva norma.

Finalmente, en lo que respecta al artículo 4º, el cual hace alusión al procedimiento que se deben seguir en los Consejos Territoriales de Planeación en los procesos de licenciamiento ambiental, es claro que constituye una modificación tácita de la Ley 99 de 1993, dado que incluye nuevos términos y espacios medibles en días.

Teniendo en cuenta la explicación narrativa del numeral segundo del presente escrito, se puede colegir que el Proyecto de ley en comento debe tener en cuenta los desarrollos jurisprudenciales y las normas que regulan la participación en los procesos de licenciamiento ambiental, con el fin de evitar que exista colusión de competencias y dicotomía normativa.

Quedamos atentos a suministrar cualquier información adicional que sea requerida para el ejercicio de su control político y legislativo.

Cordialmente,



MARÍA CLAUDIA GARCÍA DÁVILA
Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 68 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de los bambúes y la guadua en el territorio nacional.

Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2019

Honorable Senador

ALEJANDRO CORRALES

Senado de la República

Carrera 7 N° 8 - 68

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado, por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de los bambúes y la guadua en el territorio nacional.

Respetado Senador:

Atentamente adjuntamos el concepto técnico preparado desde esta cartera Ministerial relacionado con la propuesta de ley número 68 Senado de 2018 relacionada, “*por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional*”. Es de resaltar que el 12 de marzo de 2019 se llevó a cabo en la Comisión Quinta del Senado de la República una sesión de trabajo entre el equipo técnico del MADS, el MADR, actores sectoriales y miembros de la UTL del honorable Senador Alejandro Corrales y el honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo, en la cual se exploraron los diferentes aspectos relacionados con la iniciativa legislativa.

Los siguientes comentarios se sustentan sobre la Exposición de Motivos, 8 folios, la iniciativa legislativa, 6 folios, y la reunión de trabajo realizada el 12 de marzo de 2019 con las UTL anteriormente mencionadas:

A) CONSIDERACIONES GENERALES

1. La Guadua, *bambusa guadua*, es una de las veinte especies que se encuentran en el territorio colombiano pertenecientes a la familia *Poaceae*. Es una especie representativa de la **flora silvestre nacional colombiana**. Como tal, es una planta herbácea, no arbórea.

2. La institucionalidad creada por la sociedad colombiana a través del Congreso de la República, en cumplimiento del artículo 80 de la Constitución Política de 1991, para la gestión entorno a los recursos naturales renovables y el medio ambiente, es el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

3. En este ordenamiento institucional, sistémico, jerarquizado, especializado y descentralizado, el Ministerio de Medio Ambiente,

hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es la cabeza del sector, coordina el SINA, define la política ambiental y la regulación respectiva; las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas y la Unidad de Parques Nacionales, para el caso de las áreas protegidas de carácter nacional, son los administradores del patrimonio natural de la nación, y los Institutos de Investigación del SINA son los que aportan la información, el conocimiento y la investigación para la gestión, no solo de las instituciones estatales, sino también de las privadas.

4. En virtud del párrafo 3°, del artículo 5°, de la Ley 99 de 1993, la competencia para la renovabilidad de los bosques con plantaciones forestales comerciales queda en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los siguientes términos: *“La política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, será fijada por el Ministerio de Agricultura con base en la Política Nacional Ambiental y de Recursos Naturales Renovables que establezca el Ministerio del Medio Ambiente”*.

5. En términos de Política Ambiental, esta especie, la guadua, y las otras presentes de la familia *Poaceae*, pertenecientes a la **flora silvestre nacional** están cubiertas por las estrategias definidas en la **Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos y el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2000-2025**. Políticas que se articulan con otras políticas ambientales como son la **Política de Producción y Consumo Sostenible**, la **Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico** y la **Política Nacional de Cambio Climático**, entre otras. Políticas que el Gobierno Nacional viene implementando de tiempo atrás.

6. La Constitución Política de Colombia obliga al Estado y a las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación y en ese sentido, define que *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (...), artículo 80.

7. En cumplimiento de los diferentes mandatos constitucionales y de política ambiental, la normativa que la instrumenta define que los recursos naturales renovables son de la Nación y el Estado los administra, igualmente establece las formas de acceso y los tipos de aprovechamiento, la planificación del territorio para su uso, tanto

de preservación, conservación y uso con fines económicos.

8. Frente al vacío normativo contenido en el Decreto 1076 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*, respecto al régimen de aprovechamiento forestal, artículo 2.2.1.1.1.1 y subsiguientes, en el componente de Productos Forestales No Maderables (PFNM), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el concurso de las autoridades ambientales del eje cafetero y actores relacionados con la guadua, emitió la Resolución número 1740 de 2016, *“por la cual se establecen lineamiento generales para el manejo, aprovechamiento y establecimiento de guaduales y bambusales y se dictan otras disposiciones”*, de esta forma el MADS complementa el marco normativo, reglas de juego, para los diferentes actores sectoriales relacionados con la guadua y el bambú.

9. La Ocupación Económica del Territorio se ha dado históricamente en el país con esquemas espontáneos, no planificados, que obedecen a razones culturales, socioeconómicas y políticas, entre ellas el desplazamiento forzoso, con procesos productivos, en la mayoría de los casos sin sustentos técnicos y económicos robustos, que conllevan a impactos negativos en términos ecológicos, sociales y económicos, en detrimento especialmente de los ecosistemas boscosos y sus servicios ecosistémicos, entre ellos los guaduales, muchos de ellos para la ampliación de la frontera agrícola y pecuaria.

10. La Ampliación de la Frontera Agropecuaria, es sin lugar a dudas la principal causa o motor de deforestación, cambio de uso de la vocación del suelo, puede estar cercana al 70% de la tasa anual de este indicador, ampliación que se da con visiones en las cuales históricamente el bosque no se ha concebido como una fuente de riqueza permanente, si no como un obstáculo o un ingreso ocasional en el momento del desmonte y potrerización de las áreas o zonas forestales. (PAFC 1989, IDEAM 2004).

11. El uso del suelo en el país presenta hoy en día una radiografía que indica la ineficiencia del uso del suelo rural, con niveles discretos de productividad, que indican que de los 114 millones de hectáreas del territorio continental, 15 millones de hectáreas, equivalentes al 13%, son subutilizadas y 18 millones de hectáreas, equivalentes al 16%, son sobrexplotadas. (IGAC et al 2008). En términos ambientales, se requiere restaurar cerca de 25 millones de hectáreas (MADS 2014).

12. La pérdida de los servicios ecosistémicos por los factores y dinámicas antes mencionados, han llevado por ejemplo, que en la cuenca Magdalena - Cauca, donde habita más del 80% de la población colombiana, pero que genera a su vez el 80% del PIB, el ciclo hidrológico de la mayoría

de las microcuencas aportantes se encuentre alterado, como consecuencia de la disminución de la cobertura de bosques, permaneciendo solamente el 16,18% del total del área cubierta por bosques densos y el 29% por bosques abiertos y rastrojos. Igualmente, el 72% de los municipios del país, que representa el 67% de la población nacional, presentan una amenaza entre muy alta y media de desabastecimiento de agua en años de condiciones hidroclimáticas medias.

13. La guadua, por sus características naturales, ciclo productivo y funciones ecológicas, ha sido promovida para su cultivo e industrialización por el Ministerio de Medio Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) con los Programas SINA I y SINA II y el Plan Verde, iniciativas cofinanciadas con recursos del BID y BIRF.

14. Igualmente, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la guadua ha sido incluida en el listado de especies objeto del Certificado de Incentivo Forestal de Plantaciones creado por la Ley 139 de 1994 y también pueden financiarse otros procesos de su industrialización por medio del Certificado de Capitalización Rural (ICR), de igual manera créditos blandos que se encuentran en cabeza del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

15. Actualmente, el MADS viene adelantando dos temas que se encuentran relacionados con el objeto de la iniciativa legislativa; el primero, es expedir un **“Régimen de Aprovechamiento de Productos No Maderables de la Flora Silvestre”** y el segundo, se encuentra adelantando la implementación del Plan Nacional de Negocios Verdes, elementos que guardan relación directa con el principio moderno del **“Desarrollo Sostenible”** y la **“Visión Ecosistémica”** que están en la Constitución Política, la Política Ambiental y su normativa.

B) COMENTARIOS GENERALES

1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ve en forma positiva que el legislativo proponga iniciativas encaminadas al manejo y uso sostenible de los recursos naturales renovables, en este caso de unas especies emblemáticas de la flora silvestre nacional, como es la guadua y el bambú, en el proceso cultural de incorporar la dimensión ambiental en el modelo económico del país.

2. Las diferentes políticas ambientales favorecen el manejo y uso sostenible de los recursos naturales renovables, en el marco de gestión definido en la Constitución Política de Colombia de 1991, cual es el Principio de Desarrollo Sostenible.

3. El marco normativo ambiental regula el acceso a los recursos naturales renovables, léase en este caso el acceso a la flora silvestre, sin

embargo, su uso es permitido en aquellas áreas que no son de preservación, siempre y cuando se haga en términos de sostenibilidad.

4. La iniciativa en comento, tiene unos orígenes y antecedentes, que desconocen el marco constitucional y legal, y adicionalmente los desarrollos de gestión que el Estado Colombiano ha venido instrumentando desde la creación del Sistema Nacional Ambiental, en lo político, lo normativo y lo programático hacia el manejo y uso sostenible de la guadua y el bambú, como también que ha habido una serie de fuentes de financiación, e incentivos para su fomento.

5. Desde el MADS, se ve con preocupación que interpretaciones erróneas o mal intencionadas de algunos actores regionales sobre la naturaleza de las especies de guadua y bambú, con relación al marco normativo ambiental, quieran abrir una puerta para el acceso indiscriminado a los guaduales y bambusales que se encuentran en áreas establecidas por la planificación ambiental del territorio, en especial áreas de conservación y preservación.

6. De igual manera, se denota que no hay en este momento un desarrollo empresarial importante en las diferentes regiones del país entorno a la guadua y al bambú, más aún cuando su ciclo productivo es muy corto, de 3 a 5 años, aún frente a especies forestales mejoradas que se encuentran por encima de los 15 años, para madera de aserrío, por ejemplo.

7. Incluir en el artículo 3°. Clasificación, para los guaduales categorías 1 y 2, aquellos que se encuentren en terrenos con pendientes superiores al 100% (45).

8. En el artículo 6° relativo a movilización, se indica en el párrafo 3°. En concordancia con el artículo 6° de la Ley 962 de 2005 y los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto 19 del 10 de enero de 2011 las autoridades ambientales en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán implementar una plataforma virtual que permita diligenciar, cancelar, expedir en línea e imprimir el Salvoconducto Único Nacional. La habilitación de la plataforma deberá funcionar en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Sin embargo, la plataforma para la expedición de Salvoconducto Único Nacional en Línea (SUNL), ya existe, este instrumento se encuentra reglamentado por la Resolución 1909 de 2017 y opera en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL), por lo que se sugiere que se elimine del artículo el párrafo 3°.

9. En la actualidad, el agente económico que quiera vincularse al cultivo, manejo e industrialización de la guadua y bambú, encuentra una planificación indicativa regional elaborada por la UPRA, incentivos como el CIF y el ICR

por parte del MADR, créditos blandos desde el MICT y reglas claras de la normativa y la política ambiental.


10. En el contexto actual del país, se requeriría que los actores sectoriales de la guadua y bambú, en el marco de la Ley 811 de 2003, “*por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), y se dictan otras disposiciones*”, adelanten los trámites respectivos ante el MADR para que se conforme la “*Cadena productiva de guadua y bambú*” y a partir de ella puedan evaluar las fortalezas y debilidades subsectoriales, con miras a hacer uso eficiente de las oportunidades que brinda el Estado colombiano desde los Sectores Ambiental, Agrícola y de Comercio e Industria, para luego, a partir de una capacidad instalada, incursionar en el sector de Vivienda.

11. En el ámbito antes mencionado, hay una serie de Documentos Conpes como el 3886 de 2018, el 3934 de 2018 y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en los cuales hay elementos que ayudan a sustentar los procesos construcción de este subsector de la economía nacional.

C) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ve con buen ánimo que el Congreso de la República, en especial que la Comisión Quinta de Senado plantee iniciativas legislativas encaminadas al fomento y manejo sostenible de la guadua y el bambú, especies emblemáticas de la flora silvestre nacional, se sugiere tener en cuenta las observaciones planteadas en el presente documento para el Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado.

Cordialmente,



RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINTRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario

Comisión Séptima Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8 – 68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto técnico sobre el Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones.

Radicados 11EE201900000000017256 del 26 de marzo de 2019.

11EE201900000000015105 del 14 de marzo de 2019.

Respetado doctor:

En relación con el Proyecto de ley número 155 de 2018, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones, de manera atenta, emitimos concepto, de acuerdo con los temas de competencia de este Ministerio, en los siguientes términos:

1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY

En la exposición de motivos se señala que a través de la iniciativa se busca, entre otros propósitos, adoptar criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez.

Las modificaciones están encaminadas a que las empresas formalicen a sus trabajadores, y de esta manera registren adecuadamente las actividades, ocupaciones y trabajos que desempeñan de alto riesgo para la salud, identificando las actividades de alto riesgo, las cotizaciones adicionales y el número de trabajadores que las desempeñan.

Adicionalmente, el proyecto de ley busca la creación de una guía técnica por parte del Ministerio del Trabajo y establece funciones diferentes al Concejo Nacional de Riesgos Laborales.

El proyecto de ley pretende, además, la inclusión de “Actividades con exposición a mercurio y plomo” y “minería a cielo abierto” e incluye parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud laboral.

2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD

La Constitución Política en su artículo 48, y la adición a este que fue acogida por el Acto Legislativo 01 de 2005, establece que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley, garantizando los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional.

En lo relativo a pensión de vejez por actividades de alto riesgo, los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones y no podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

Las actividades de alto riesgo han sido reguladas inicialmente por el Decreto 758 de 1990, el Decreto 1281 de 1994 y posteriormente por el Decreto 2090 de 2003. Estas normas se encargaron de definir las actividades de alto riesgo, la cotización especial y los requisitos especiales para quienes se dedican de manera permanente a estas actividades.

El Decreto de 758 de 1990 establecía que la edad para el derecho a la pensión de vejez de los trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo se disminuirá en un año por cada 50 semanas de cotización acreditadas con posterioridad a las primeras 750 en forma continua o discontinua en la misma actividad. Sin embargo, el Decreto 758 no establecía algún monto de cotización especial para la pensión de vejez por actividades de alto riesgo.

Con posterioridad, el Decreto 1281 de 1994 estableció que el monto de la cotización especial sería igual al previsto en la Ley 100 de 1993 más 6 puntos adicionales a cargo del empleador, y según el artículo 2 del Decreto 1281 de 1994, los afiliados que se dedicarán en forma permanente al ejercicio de las actividades de alto riesgo durante el número de semanas que corresponda, y efectuaran la cotización especial durante por lo menos 500 semanas continuas o discontinuas tendrían derecho a la pensión especial de vejez cuando reúnan los requisitos de haber cumplido 55 años y haber cotizado 1.000 semanas. En relación con el reconocimiento de la pensión especial de vejez, señalaba el artículo 4 del decreto que la edad requerida se disminuirá en un año por cada 60 semanas de cotización especial, adicionales a las primeras 1.000, sin que dicha edad pudiera ser inferior a 50 años.

Finalmente, el Decreto 2090 de 2003 derogó el Decreto 1281 de 1994, desde entonces se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.
2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo.
6. En los cuerpos de bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

Según esta norma, los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones que se dediquen en forma permanente al ejercicio de las actividades de alto riesgo durante el número de semanas que corresponda, y efectúen la cotización especial durante por lo menos 700 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez cuando reúnan los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 55 años de edad.
2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social (1.300 semanas).

La edad para el reconocimiento especial de vejez se reducirá en un año por cada 60 semanas de cotización especial adicional a las mínimas requeridas, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años y el monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es de 10 puntos adicionales a cargo del empleador. Lo anterior significa que el aporte a pensión a cargo del empleador debería ser del 22% sobre el salario del trabajador, mientras que el trabajador solo cotizara el 4%.

En materia pensional, la pensión especial de vejez se otorga no por el hecho de que la actividad laboral que desarrolla la persona sea riesgosa en sí misma, sino en razón a que el ejercicio permanente de esta hace que la persona se vea expuesta a condiciones que lesionan su salud, de tal manera que le disminuyen la expectativa de vida saludable a quien la ejecute, razón por la cual se debe proteger al trabajador mediante la

posibilidad de obtener una pensión a una menor edad, para que así la persona tenga un tiempo menor de exposición al riesgo y un tiempo mayor para disfrute de esta, teniendo como referencia la Ley 797 de 2003.

De otra parte, en cuanto al cobro, la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP) podrá iniciar procesos de fiscalización y en caso de que verifique la inexactitud en el pago de los aportes, además de requerir su pago junto con los intereses de mora, podrá imponer sanciones de hasta el 60% del valor a pagar, según la etapa del proceso que corresponda.

La honorable Corte Constitucional al resolver la demanda de inconstitucional contra el artículo 2° (parcial) del Decreto Ley 2090 de 2003, a través de Sentencia C-1125 de noviembre 9 de 2004 M. P.: doctor Jaime Córdoba Triviño, indicó:

“(…) Según los considerandos del aludido Decreto, las actividades determinadas como de alto riesgo son aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo. El beneficio que se confiere a ese grupo de trabajadores consiste en acceder a la pensión a edades inferiores a la generalidad de los trabajadores.

3.3. En el estudio técnico que sirvió de base para dictar el Decreto 2090 de 2003, se analizaron cuáles oficios u ocupaciones impactan la expectativa de vida saludable del trabajador y que por ello deben considerarse de alto riesgo. Allí se reparó que el fundamento de la pensión “es proteger al trabajador al disminuir el tiempo de exposición a condiciones adversas de trabajo lesivas para su salud, mediante su retiro anticipado, toda vez que éstas disminuyen su expectativa y calidad de vida, lo cual hace que tenga una menor capacidad de trabajo, situación que no se presenta en aquellas personas que desempeñan otras profesiones u oficios que también son de alto riesgo, pero no están expuestas a esas condiciones”.

En ese documento se consideraron como actividades de alto riesgo los trabajados en minería de socavón o subterráneos; los que involucren sustancias cancerígenas; los que impliquen exposición a altas temperaturas; los que impliquen radiaciones ionizantes; la actividad de los controladores de tránsito aéreo; el personal operativo del cuerpo de bomberos y los guardianes del Inpec y de otros centros carcelarios. Además, se sostuvo que algunas de las actividades que en disposiciones anteriores eran consideradas como de alto riesgo no impactan en una disminución en la expectativa y calidad de vida de los trabajadores, tales como los servidores públicos de la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Registraduría

Nacional del Estado Civil, Inravisión, Telecom y los periodistas”.

La honorable Corte Constitucional al resolver la demanda de inconstitucional contra el artículo 2° del Decreto Ley 2090 de 2003, a través de Sentencia C-853 de noviembre 27 de 2013 M. P.: doctor Mauricio González Cuervo, indicó:

“(…) 4.1.5. Es así, como la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud no deriva de la mera discreción del legislador, sino que está justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico. Así, el evento de que determinada actividad deje de ser altamente riesgosa no obliga al Legislador a mantener en el tiempo ese estatus o los beneficios que generaba, ni comporta la adquisición de un derecho. Tal y como ocurrió en el caso de los trabajadores ferroviarios: actividades propias de operadores de cable y ayudantes dedicados al tratamiento de la tuberculosis, quienes en el contexto del Código Sustantivo de Trabajo –Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950– eran consideradas de alto riesgo; posteriormente fueron eliminadas de tal categoría por el avance tecnológico o el cese en la prestación del servicio”.

El Decreto Ley 2090 de 2003 enmarca entonces de manera puntual las actividades y labores que son de alto riesgo, en las cuales no se encuentran las realizadas por los trabajadores que ejercen labores de minería a cielo abierto, ni las actividades con exposición a mercurio y plomo, pero no por ello se podría considerar que, al no estar cobijados en el régimen de alto riesgo, los riesgos a los que se encuentran sometidos en razón de su actividad profesional estén desprotegidos, toda vez que se encuentran amparados por el Sistema General de Riesgos Laborales.

3. CONCEPTO SOBRE EL ARTICULADO

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto definir aspectos técnicos y administrativos necesarios para garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo para la salud.

Comentarios

Aun cuando la iniciativa tiene como propósito definir criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, no se evidencia un estudio que soporte el financiamiento.

En general, el proyecto delega funciones a diferentes entidades, sin tener en cuenta sus funciones y competencias, lo cual señalaremos más adelante.

Artículo 2°. Campo de aplicación. La presente Ley se aplicará a trabajadores que, en cumplimiento de sus funciones, realicen sus labores los oficios denominados de alto riesgo, conforme con lo contenido en el artículo 2° del Decreto-ley número 2090 de 2003.

Parágrafo 1°. En lo que corresponde a la aplicación del artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, solo se tomarán como referencia los valores límites permisibles, del sistema de riesgos laborales, para evaluar la exposición ocupacional a calor o altas temperaturas, en ningún caso en alguna de las otras actividades de alto riesgo.

Comentarios

En este artículo, más que delimitar el campo de acción, se reiteran los valores límites permisibles del sistema de riesgos laborales en materia de exposición a altas temperaturas.

Se debe aclarar que es en ejercicio o cumpliendo funciones en actividad de alto riesgo, no son oficios de alto riesgo, es actividad, para continuar con la línea conceptual de la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-633 de 2007.

Artículo 3°. Definiciones.

Valor límite de exposición ocupacional: TLV: es un límite técnico que permite la exposición de un trabajador a una sustancia o agente físico, en períodos no superiores a 8 horas al día o 40 horas a la semana. No representa una línea definida que divida un ambiente laboral sano de uno no sano o el punto en el cual pueda ocurrir un deterioro de la salud.

Sustancia cancerígena o carcinógena es aquella que, por inhalación, ingestión o penetración cutánea, puede ocasionar cáncer o incrementar su frecuencia, independientemente de su dosis o su nivel de concentración. Son aquellas reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer, IARC, de la Organización Mundial de la Salud, OMS, o el órgano autorizado que Colombia reconozca.

Comentarios

En lo relativo a la jornada laboral en Colombia, debido a que tal como lo establece el Código Sustantivo de Trabajo en su artículo 1°, “Duración. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana. Salvo las siguientes excepciones, se trataría de una modificación sustancial a dicha norma, lo cual implicaría un impacto financiero para las empresas. Este Ministerio, cabeza de la regulación laboral, no considera pertinente realizar ajustes a la jornada laboral.

En materia de sustancias cancerígenas en Colombia no existe entidad autorizada para determinarla, es necesario dejar una entidad

responsable o regirnos por las entidades internacionales sobre la materia.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, al cual se agregará el numeral octavo así:

8. Actividades con exposición a mercurio y plomo.

Comentarios

Es importante manifestar que, para adicionar dentro de las actividades las que tienen exposición a mercurio y plomo, se requiere de soportes, estudios técnicos y financieros que respalden dicha inclusión. El proyecto carece de los mencionados estudios que determinen cómo se presenta en estos casos disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo con dichas sustancias.

La determinación de las actividades que se consideran de alto riesgo necesariamente debe provenir de estudios que para tal efecto se realicen, conforme lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, que otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para:

“Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema”. Subrayado fuera de texto.

Artículo 5°. Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud laboral. Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud laboral, las contenidas en el artículo 2° del Decreto 2090, los cuales serán medidos a partir de los siguientes parámetros:

1. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y sustancias cancerígenas. Para reconocer el derecho a pensiones especiales de vejez por radiaciones ionizantes o sustancias comprobadamente cancerígenas, no se tendrá en cuenta el umbral de exposición delimitado por los valores límites permisibles, TLV.

2. Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.

3. *Se tendrán como sustancias cancerígenas las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer, IARC, de la Organización Mundial de la Salud, OMS, o el órgano autorizado que Colombia reconozca.*

4. *Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes.*

Parágrafo 1°. En tanto que las actividades de minería en socavón y a cielo abierto generan exposición a agentes de alto riesgo, son equiparables en su tratamiento para el reconocimiento del derecho a la pensión especial de alto riesgo.

Parágrafo 2°. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años, en coordinación entre los Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud.

Comentarios

El artículo no determina ni aclara el concepto de exposición permanente en actividad de alto riesgo, no existe agente de alto riesgo, sino actividad de alto riesgo. En general, el artículo no fija los parámetros para la medición.

Sobre la exposición a radiaciones ionizantes y sustancias cancerígenas, y que no se tendrá en cuenta el umbral de exposición delimitado por los valores límites permisibles, TLV, está ya contemplado en el artículo 2° del presente proyecto de ley, no se está dando un parámetro o criterio técnico al respecto.

En exposición a altas temperaturas, no se aportan parámetros, lo señalado con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional, ya está relacionado en el artículo 2° del presente proyecto de ley. Igualmente, en sustancias cancerígenas ya está señalado en las definiciones y no existen parámetros al respecto.

Por otra parte, equiparar todas las actividades de la minería a cielo abierto y la de socavones para pensiones especiales por actividad de alto riesgo es de gran impacto financiero y técnico, se requiere igualmente de soporte y estudio por la reserva financiera que requieren las pensiones especiales y el proyecto carece del correspondiente estudio.

En el proyecto de Ley 155 de 2018, no se hace referencia a estudios técnicos y actuariales realizados en los cuales se pueda determinar que las actividades a cielo abierto se deberán catalogar como actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores, y que de esta forma se deba proceder con la inclusión en el artículo 2° del Decreto Ley 2090 de 2003.

Artículo 6°. Funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Colpensiones para el reconocimiento de las pensiones especiales de vejez. *Con la entrada en vigencia de la presente ley, y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones y las Administradoras de Fondo de Pensiones deberán crear y procedimentar el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estará:*

i) emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez, certificando si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios o expuestos a agentes de alto riesgo para la salud laboral, para lo cual deberá tener en cuenta los requisitos dispuestos en la ley, entre otros: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos, de conformidad con el Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo, o de los programas específicos acordados paritariamente por convención colectiva, así como certificación de cargos y labores, remitido por el empleador y/o aportados por el trabajador.

ii) emitir concepto técnico general sobre la planta de la empresa, con referencia a casos de debate técnico-científico sobre las actividades de alto riesgo que pudieran ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial. Para el cumplimiento de esta función, las empresas deberán notificar en el primer trimestre del año el número y datos de los trabajadores con riesgo de exposición a factores catalogados como de alto riesgo para la salud. Esta información deberá allegarse certificada por el responsable del Sistema de Gestión y Seguridad en el trabajo, con firma del comité paritario.

Comentarios

Se debe tener como premisa que la única administradora que reconoce pensiones especiales de vejez por actividades de alto riesgo es la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), y cuyo objeto es la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos, en su calidad de entidad financiera de carácter especial.

Por su parte las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son instituciones financieras privadas que tienen como único fin la administración de los fondos de pensiones bajo la modalidad de cuentas personales, excluyendo las pensiones especiales de vejez por alto riesgo.

Es del caso manifestar que el artículo 9° del Decreto Ley 2090 de 2003 establece que los trabajadores que a la fecha de entrada en vigencia del mismo se encontraban afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad deberían trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de publicación del decreto, sin ser necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, en el Proyecto de ley número 155 de 2018 se asignan a Colpensiones funciones de creación y procedimiento de áreas especializadas de salud ocupacional para que emitan conceptos técnicos particulares para cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de la pensión especial por vejez, pero la misma no se encuentra dentro de sus funciones, así como tampoco está dentro de sus funciones la de emitir conceptos técnicos sobre la planta de las empresas con referencia a casos de debate científico sobre las actividades de alto riesgo que puede ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial.

En consecuencia, Colpensiones no tiene competencia, ni deberes, ni responsabilidades en materia de pensiones especiales por actividades de alto riesgo y el responsable de determinar la exposición permanente es el empleador en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y al respecto el artículo 31 de la Resolución 312 de 2019 señala:

“Artículo 31. Estándares Mínimos para trabajadores en actividades de alto riesgo. Para los trabajadores que desempeñen actividades de alto riesgo a las que hace referencia el artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, el empleador deberá realizar en la identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos, una definición del cargo en donde se indiquen las funciones, tareas, jornada de trabajo y lugar donde desempeña su labor; así mismo, deberá identificar y relacionar los trabajadores que se dedican de manera permanente a dichas actividades.

Parágrafo. Las entidades Administradoras de Riesgos Laborales darán asesoría, capacitación y asistencia técnica a las empresas que desarrollen actividades de alto riesgo, con relación a las obligaciones, deberes, actividades y funciones establecidas en el presente artículo”.

En este sentido, son las empresas quienes inicialmente deben realizar en la identificación de

peligros, evaluación y valoración de los riesgos una definición del cargo, en donde se indiquen las funciones, tareas, jornada de trabajo y lugar donde desempeña su labor. Así mismo, deberá identificar y relacionar los trabajadores que se dedican de manera permanente a dichas actividades y las entidades Administradoras de Riesgos Laborales darán asesoría, capacitación y asistencia técnica a las empresas que desarrollen actividades de alto riesgo con relación a las obligaciones, deberes, actividades y funciones establecidos en el artículo 31 de la Resolución número 312 de 2019.

Es necesario determinar cuáles son los mecanismos para los casos de controversia y en especial cuando no existen matriz de riesgos, sistemas de vigilancia epidemiológica y Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo donde se evidencie la exposición permanente a actividades de alto riesgo.

Finalmente, consideramos que al asignársele a Colpensiones funciones de creación y procedimiento para que emitan conceptos técnicos para cada trabajador, y a su vez tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las solicitudes de pensión especial por vejez, se desconocería el principio de imparcialidad y dicha Administradora sería juez y parte en lo relativo a estas pensiones.

Artículo 7°. Con la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo deberá adoptar la Guía técnica para la identificación de empresas, trabajadores y oficios de alto riesgo en un plazo no mayor a tres meses. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita y actualizada cada cinco años por la misma entidad.

Parágrafo 1°. La responsabilidad vigente de las ARL de mantener una base de datos con estas empresas se mantiene, estas entidades deberán disponer de planes para su vigilancia y monitoreo permanente.

Parágrafo 2°. Toda persona que realice actividades de alto riesgo debe tener vinculación formal al Sistema Nacional de Riesgos Laborales, a cargo de la empresa contratante, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades de alto riesgo.

Comentarios

La guía técnica para la identificación de la empresa, trabajadores y oficios de alto riesgo requiere concertación, estudios técnicos y avales técnicos que en tres meses no podrán darse. Igualmente, requiere contar con la activa participación de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), por lo que se sugiere ampliar el plazo.

Sobre el parágrafo 1° del artículo 7° del proyecto de ley, se aclara que las Administradoras

de Riesgos Laborales no tiene actualmente la obligación de mantener una base de datos con las empresas con actividades de alto riesgo, quien reconoce pensiones especiales es Colpensiones y los planes para su vigilancia y monitoreo permanente es en seguridad y salud en el trabajo como empresas con un alto riesgo ocupacional.

El párrafo 2° del artículo 7° del proyecto de ley no aclara que la vinculación formar al Sistema Nacional de Riesgos Laborales es a cargo de la empresa contratante, de conformidad con lo establecido en la Ley 1562 de 2012, por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional, establece en el párrafo 3 del artículo 2 que para la realización de actividades de prevención, promoción y Salud Ocupacional en general, el trabajador independiente se asimila al trabajador dependiente y la afiliación del contratista al sistema correrá por cuenta del contratante y el pago por cuenta del contratista.

Sobre la prohibición de la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades de alto riesgo, se requieren parámetros al respecto en el proyecto de ley.

Artículo 8°. Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, Trabajadores y Actividades de Alto Riesgo para la Salud, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis meses a partir de la firma de la presente ley. El Sistema deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo séptimo de la presente ley.

Comentarios

En este artículo se ordena la creación del Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, Trabajadores y Actividades de Alto Riesgo para la Salud, sin prever funciones ni presupuesto y definido por una guía técnica a cargo de Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el cual deberá entrar en funcionamiento en un término no mayor a seis meses a partir de la firma de la presente ley, por lo que solicitamos se reconsidere este artículo, su alcance y términos de implementación.

Artículo 9°. Además de las funciones que le confiere la ley, serán funciones del Consejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL):

a) Formular estrategias y acciones para el reconocimiento efectivo de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud;

b) Recomendar las normas técnicas para la identificación de las actividades de alto riesgo para la salud en las empresas;

c) Diseñar normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de vigilancia y control de la afiliación de los trabajadores de alto riesgo para la salud, ejercidas por las administradoras de riesgos laborales a cargo de la empresa contratante.

Parágrafo. Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente Ley serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales Laborales.

Comentarios

El Consejo Nacional de Riesgos Laborales no tiene competencia en pensiones, se está dando una función que está por fuera del Sistema General de Riesgos Laborales, quien está en velar por la salud y vida de los trabajadores en los espacios laborales y no en el reconocimiento de pensiones, ni en pensiones especiales que le compete a Colpensiones y el Sistema General de Pensiones. Se rompe la unidad de materia cuando al Consejo de Riesgos Laborales se le da competencia en pensiones que no tiene y no está acorde con su objeto y quehacer.

Finalmente, el Fondo de Riesgos Laborales no está constituido para determinar o no el reconocimiento de pensiones, de las cuales no recibe aporte alguno.

Se recomienda suprimir el artículo 9° del proyecto de ley.

Artículo 10. Planes de saneamiento financiero. Para las empresas que desarrollan actividades laborales de alto riesgo y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, que así lo soliciten expresamente, se crearán planes de saneamiento financiero, bajo la coordinación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de regular la información y los aportes a este régimen especial. La información sobre las empresas de alto riesgo que adopten esta medida deberá ser trasladada al sistema de información de que trata el artículo 5° de esta ley.

Comentarios

Como se manifestó con anterioridad, la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP) podría iniciar procesos de fiscalización y en caso de que verifique la inexactitud en el pago de los aportes, además de requerir su pago junto con los intereses de mora, podrá imponer sanciones de hasta el 60% del valor a pagar, según la etapa del proceso que corresponda.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Con relación al impacto fiscal de las normas, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto,

responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, determina:

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

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

Así mismo, la honorable Corte Constitucional en la sentencia C-623 de junio 29 de 2004, M. P.: Rodrigo Escobar Gil, señaló:

“De igual manera, la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional es considerado como un derecho prestacional y programático, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor y, por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización que lo hagan viable y además permitan mantener el equilibrio del sistema”. Subraya fuera de texto.

Respecto de la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, en la Exposición de Motivos del Acto Legislativo 2005 se indicó:

“(…) El presente proyecto de acto legislativo es perfectamente armónico con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución Política e introduce dos nuevos criterios, el de equidad y el de sostenibilidad financiera del sistema, los cuales es necesario incluir por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho”. Subraya fuera de texto.

(…)

5.1 La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional

En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable para sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone

incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema.

Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe presentar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas como las que podrían producirse de no adoptarse las reformas que han venido siendo estudiadas por el Congreso y el presente proyecto de Acto Legislativo. (…)”.

Lo anterior conlleva afirmar desde la perspectiva fiscal que el proyecto de Ley 155 de 2018 desconoce el propósito de lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, en que el que se deja claro que las leyes que se expiden en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005 deberán asegurar su financiación.

El proyecto de Ley 155 de 2018 no establece un análisis respecto del impacto fiscal que eventualmente sufriría el principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, al permitir asumir una pensión con requisitos diferentes a los previstos en la Ley 100 de 1993 y 797 de 2003, ni se calcula el impacto económico que eventualmente podría derivarse por los ajustes que se pretender realizar.

Adicional a lo anterior, en el proyecto de Ley 155 de 2018 no señala cuál sería el impacto fiscal ni la fuente de recursos que financiarán el gasto adicional que se generaría en caso de aprobarse dicho proyecto, ni lo que implicaría para el sistema la inclusión de la minería a cielo abierto y las actividades con exposición a mercurio y plomo dentro de las actividades de alto riesgo, razón por la cual se deben considerar los términos del concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el año 2018, en el cual señaló las cifras presupuestales en las que se incurriría en el caso en el que se apruebe dicha iniciativa.

Es procedente manifestar que esta cartera Ministerial dio inicio al trámite para la actualización de las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y en particular para modificar la guía técnica y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios conforme a estudios y criterios actuales; la mencionada guía será actualizada.

En lo relativo a los riesgos de exposición a sustancias químicas cancerígenas en el lugar de trabajo, se ha determinado que es necesario identificar y reglamentar las políticas de prevención y control de esas sustancias, así como la exposición a estas, debido a los altos riesgos que representan para la salud de los trabajadores y el impacto en el ambiente general; razón por la cual el Ministerio del Trabajo se encuentra comprometido con dicha reglamentación, para que se logre tener empresas libres de sustancias

cancerígenas y plenas de bienestar y salud para los trabajadores.

El Ministerio del Trabajo continuará fomentando políticas y estrategias para el trabajo decente a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; para el buen desarrollo de las relaciones laborales y la protección derechos fundamentales y garantías de los trabajadores, así como la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo que contribuyan a fomentar la generación de empleo, la formalización laboral, mejorar las condiciones de movilidad laboral, y la formación y capacitación del recurso humano dentro del marco de trabajo decente.

5. CONCEPTO

Por lo expuesto anteriormente, el proyecto de ley no es viable en la medida que se requiere un estudio técnico para determinar si es pertinente incluir en actividad de alto riesgo para trabajadores expuestos a mercurio, plomo y minería a cielo abierto, quienes según el proyecto de ley tendrían derecho a pensiones especiales; así mismo, se requiere determinar el impacto fiscal que generaría la inclusión de estas actividades consideradas como de alto riesgo, al igual que un estudio para determinar la reserva financiera que requieren dichas pensiones especiales.

Así mismo, es necesario aclarar las funciones que se están creando a cargo de entidades no competentes en la materia.

Atentamente,


ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA
Viceministro de Empleo y Pensiones

LA COMISIÓN SÉPTIMA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República de las siguientes consideraciones.

Concepto: Ministerio de Trabajo

Refrendado por: doctor *Andrés Felipe Uribe Medina*, Viceministro de Empleo y Pensiones, al Proyecto de ley número 155/2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño*

de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Número de folios: dieciséis (16) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado

Día: lunes trece (13) de mayo de 2019.

Hora: 11:51 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 Secretario Comisión Séptima

CONTENIDO

Gaceta número 350 - martes 14 de mayo de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 255 de 2019 Senado, 063 de 2018 cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (Ley de Lenguaje Claro).	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 135 de 2018 Senado, por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso.....	17
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 260 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la subdirección nacional de vías terciarias y se dictan otras disposiciones.....	26

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de ley número 37 de 2018 Senado, por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.....	30
Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado, por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de los bambúes y la guadua en el territorio nacional.....	32
Concepto jurídico del Mintrabajo al Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.	35

