



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 666

Bogotá, D. C., viernes, 26 de julio de 2019

EDICIÓN DE 33 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se reglamentan los requisitos mínimos técnicos, constructivos y de seguridad para vehículos de cero o bajas emisiones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* El fin del presente proyecto de ley es reglamentar los requisitos mínimos técnicos, constructivos, informativos y de seguridad para vehículos de cero o bajas emisiones, y establecer disposiciones para la conversión a vehículos eléctricos.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Vehículo Eléctrico:** Es aquel vehículo motorizado con un motor eléctrico como único medio de propulsión;
- b) **Vehículo Híbrido:** Es aquel vehículo motorizado que combina para su propulsión como mínimo un motor eléctrico o un motor-generador eléctrico y un motor de combustión interna;
- c) **Vehículo Híbrido Recargable:** Es aquel vehículo motorizado impulsado por un grupo de motores, como mínimo un motor eléctrico o un motor-generador eléctrico y un motor de combustión interna, y que permite cargar de energía eléctrica las baterías desde una fuente externa;
- d) **Vehículo Celda de Combustible:** Es aquel vehículo eléctrico que usa una pila de combustible para generar energía eléctrica a partir del hidrógeno o un combustible de hidrocarburo y oxígeno;

- e) **Seguridad Eléctrica:** Todos los sistemas, dispositivos y/o componentes que protegen a los ocupantes de un vehículo de descargas eléctricas y el derrame de electrolitos;
- f) **Tensión de Funcionamiento:** El valor eficaz más alto de la tensión de un circuito eléctrico, especificado por el fabricante, que puede producirse entre dos elementos conductivos cualesquiera en condiciones de circuito abierto o en condiciones normales de funcionamiento. Si el circuito eléctrico está dividido por aislamiento galvánico, la tensión de funcionamiento se define respectivamente por cada circuito dividido;
- g) **Alta Tensión:** La clasificación de un componente o circuito eléctrico, si su tensión de funcionamiento es mayor a 60 V y menor o igual a 1.500 V corriente continua o mayor a 30 V y menor o igual a 1.000 V corriente alterna en valor eficaz (rms);
- h) **Sistema de Acumulación de Energía:** Sistema que acumula energía para propulsar el vehículo y todos sus sistemas eléctricos;
- i) **Sistema de Acoplamiento de Carga:** El circuito eléctrico utilizado para cargar el sistema de acumulación de energía desde una fuente de suministro de energía eléctrica exterior hasta la toma del vehículo eléctrico o vehículo híbrido recargable;
- j) **Protección contra Descargas Eléctricas:** Son todos aquellos sistemas, dispositivos y elementos para proteger al usuario y transeúntes del contacto directo e indirecto de partes conductoras de corriente eléctrica en condiciones normales de funcionamiento;
- k) **Señalética de Seguridad:** Son todos aquellos elementos que previenen a los

usuarios de zonas del vehículo energizadas con corriente eléctrica de alta tensión;

- l) **Sistema Acústico de Alerta de Vehículo:** un sistema para los vehículos definidos en las letras a, b, c, d y e anteriores, que suministra una señal acústica que alerta a los peatones y otros usuarios de la vía pública de la presencia del mismo cuando el vehículo circula a velocidades de 20 km/h o menores;
- m) **CFR 49 - 571:** Regulaciones del Código Federal para la Homologación de Seguridad Vehicular, de los Estados Unidos de América;
- n) **S.R.R.V.:** Regulaciones de Seguridad para Vehículos de Carretera para la Certificación de Japón;
- ñ) **K.M.V.S.S.:** Regulaciones de Seguridad para Vehículos Motorizados de Corea.

Artículo 3°. *Elementos y sistemas.* Los elementos y sistemas que a continuación se indican, deberán cumplir las normas establecidas por el Code of Federal Regulations, de los Estados Unidos de América, o por las Directivas de Seguridad de la Comunidad Económica Europea, o por las Regulaciones de Seguridad definidas por Japón o Corea, que en cada caso se señalan:

1. **Sistema de Acumulación de Energía Recargable:** Reglamento 100 CEPE/ONU; 571.305 CFR 49-571; S.R.R.V. Attachment 101 y 111; o K.M.V.S.S. Arts. 2, 18-3, 91.
2. **Sistema de Acoplamiento de Carga:** SAE J1772 (Society of Automotive Engineers) Electric Vehicle and Plug-in Hybrid Electric Vehicle conductive charge coupler; IEC 62196 (ISO/International Electrotechnical Commission) Plugs, socket-outlets, vehicle connectors and vehicle inlets - conductive charging of electric vehicles; Japan Electric Vehicle Standard G105-1993, CHAdeMO cargador rápido de corriente continua.
3. **Protección contra descargas eléctricas:** Reglamento 100 CEPE/ONU; 571.305 CFR 49-571; S.R.R.V. Attachment 101 y 111; o K.M.V.S.S. Arts. 2°, 18-3, 91.
4. **Señalética de Seguridad:** Reglamento 100 CEPE/ONU; 571.305 CFR 49-571; S.R.R.V. Attachment 101 y 111; o K.M.V.S.S. Arts. 2°, 18-3, 91.
5. **Sistema Acústico de Alerta de Vehículo:** 571.141 CFR 49-571; Reglamento (UE) 540/2014.

Parágrafo 1°. Las normas a las que se hace referencia en este artículo se mantendrán a disposición permanente del público en el sitio web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 2°. Corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ofrecer asesoría técnica e informativa a la comunidad en general de forma oportuna y eficiente cuando sea requerida.

Artículo 4°. *Otros elementos.* Será obligatorio para todos los vehículos a que se refiere el artículo 2° de la presente ley, estar provistos de los elementos definidos en las letras h, j, k y l del mismo artículo. Para los vehículos definidos en las letras a y c del artículo 2 es obligatorio, además, el elemento definido en la letra j del mismo artículo. Los mismos vehículos deberán además contar con lo siguiente:

1. Cubierta exterior color naranja para los cables de los circuitos eléctricos de alta tensión que no estén situados en el interior de envoltentes, según Reglamento 100 CEPE/ONU, 571.305 CFR 49-571, S.R.R.V. Attachment 101 y 111; o K.M.V.S.S. Arts. 2, 18-3, 91.
2. Etiqueta de Advertencia adosada en una zona visible al interior del compartimiento del motor y/o en el habitáculo de pasajeros, de dimensiones 120±5 milímetros de largo por 60±5 milímetros de ancho. El texto debe ser en letra helvética, color negro, fondo blanco y borde de la señalética en color rojo, indicado a continuación:

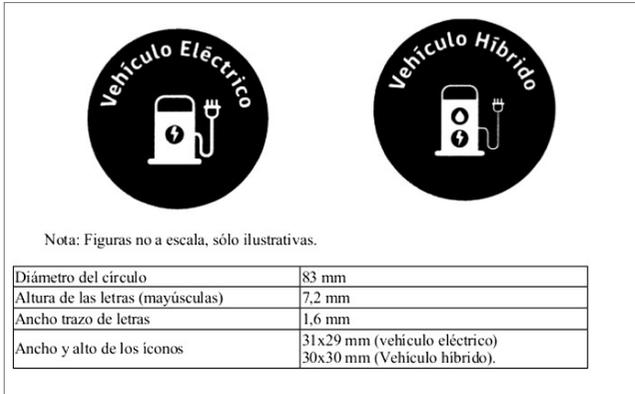
PRECAUCIONES EN VEHÍCULOS ELÉCTRICOS E HÍBRIDOS

En caso de desperfecto, daño, o incendio que afecte a un vehículo eléctrico o vehículo híbrido:

1. Siempre considere que la batería de alto voltaje, los subsistemas y componentes se encuentran energizados y totalmente cargados.
2. La batería de alto voltaje, cables y componentes eléctricos expuestos presentan potenciales riesgos de choques eléctricos.
3. Los vapores de la batería de alto voltaje ventilado y/o liberado son potencialmente tóxicos e inflamables.
4. Daño físico al vehículo o a la batería de alto voltaje puede liberar inmediatamente o retardadamente gases tóxicos y/o inflamables, y fuego.

3. Informativo de Seguridad: disponer al interior del vehículo y al alcance del conductor de un Informativo consistente en una hoja plastificada o similar de larga duración, tamaño carta o formato A4, impresa por ambos lados, con la frase "Informativo de Seguridad" y con información sistematizada y de aprendizaje que incluya a lo menos: Descripción del Vehículo (marca, modelo, año de fabricación, fotografía, señalética, componentes); Sistema de Desactivación; Procedimiento de Desactivación Primario y Alternativo; Diagramas del Procedimiento de Desactivación; Diagramas Sistema de Alto Voltaje del Vehículo; Procedimiento de remolque o transporte del vehículo.
4. La información contenida en la Etiqueta de Advertencia y en el Informativo de Seguridad deberá formar parte de las instrucciones de uso del vehículo, incorporada al manual de uso y/o a las especificaciones técnicas que se entreguen junto con cada vehículo que se comercialice, o bien adjunta a dichos documentos.
5. Una etiqueta de forma circular, de 83 mm de diámetro, impresa en un material resistente a las condiciones medioambientales, la que se adherirá en la luneta trasera del vehículo en su superficie interna derecha (respecto del observador), de modo que sea fácilmente visible desde el exterior del vehículo.

La etiqueta contendrá la expresión “Vehículo Eléctrico” o “Vehículo Híbrido” según corresponda, más un ícono que lo identifique; la aludida frase debe ubicarse en la zona superior del círculo y el ícono debe estar centrado bajo esta. Las letras e ícono serán de color blanco, pintados sobre un fondo verde Pantone 354 C, aplicando un material reflectante a la pintura de fondo, como se muestra en las figuras siguientes:



Nota: Figuras no a escala, sólo ilustrativas.

Artículo 5°. *Acreditación.* La acreditación de cumplimiento de las normas y requisitos establecidos en los artículos 3° y 4° de la presente ley, deberá ser efectuada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo. Para proceder a la homologación los fabricantes, armadores, importadores o sus representantes deberán proporcionar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los antecedentes técnicos y certificados que acrediten el cumplimiento de alguna de las normas establecidas en el artículo 3° y de los requisitos señalados en el artículo 4° del presente proyecto de ley.

Artículo 6°. *Reglamentación.* Corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y al Ministerio de Transporte en coordinación con la academia y el sector interesado, en un periodo no mayor a 2 años a partir de la vigencia de la presente ley, expedir el reglamento técnico aplicable a talleres, equipos y procesos de conversión a eléctrico para uso vehicular, y lo pertinente a la industria naciente automotriz de vehículos eléctricos.

Parágrafo. El reglamento técnico a que se refiere este artículo no podrán ir en contravía de los mínimos dispuestos en cuanto a requisitos técnicos, constructivos y de seguridad establecidos en los artículos 3° y 4° de la presente ley.

Artículo 7°. *Disposición en el mercado.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un periodo no mayor a 2 años, deberá reglamentar las disposiciones acordes a los cambios tecnológicos, que permitan la comercialización de los vehículos a los que se refiere el artículo 2° de la presente ley mediante plataformas digitales.

La entidad deberá reglamentar tolo lo concerniente en cuanto a seguridad, información, disposición de las plataformas digitales, y demás medidas que protejan los derechos del consumidor.

Artículo 8°. *Kits de Conversión.* Los Kits de conversión para vehículos eléctricos estarán gravados con un IVA del 5%.

Artículo 9°. *Placa ambiental.* A partir de la puesta en vigencia de la presente ley todos los vehículos a que hace referencia el artículo 2° que se adquieran, ya sea nuevos o por la conversión de motor de combustión interna a eléctrico, deben realizar el cambio de la placa tradicional amarilla a una placa de color verde Pantone 354 C.

Parágrafo 1°. En un periodo máximo de 6 meses a partir de la puesta en vigencia de la presente ley el Ministerio de Transporte deberá reglamentar el trámite, las entidades encargadas y la forma en la que se expedirán estas nuevas placas de color verde Pantone 354 C.

Parágrafo 2°. Los vehículos eléctricos que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley ya se encuentren circulando por el territorio nacional, tendrá un plazo máximo de 1 año, a partir de la expedición del reglamento de que trata el parágrafo anterior, para realizar el trámite ante las entidades correspondientes.

Artículo 10. *Sanciones.* En caso de no cumplir con la reglamentación definida en la presente ley, las autoridades impondrán las sanciones administrativas, penales o disciplinarias a que haya lugar, sin perjuicio de la responsabilidad que sea imputable por impactos o daños originados al medio ambiente, la salud humana, la integridad física y la vida de los habitantes.

Artículo 11. *Incentivos.* El Gobierno y las entidades territoriales podrán desarrollar y promover la adopción de esquemas de incentivos económicos y no económicos para impulsar la industria interna de vehículos eléctricos en cualquiera de sus modalidades.

Artículo 12. *Vigencias.* La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas aquellas normas que le resulten contrarias.

FABIÁN DÍAZ PLATA

Representante a la Cámara
Departamento de Santander

PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se reglamentan los requisitos mínimos técnicos, constructivos y de seguridad para vehículos de cero o bajas emisiones y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTEXTO

La calidad del aire es una de las principales preocupaciones a nivel mundial, debido a su gran impacto en la salud de los habitantes, el

medio ambiente, los cultivos y el deterioro de la infraestructura¹. Algunos de los contaminantes nocivos que se encuentran en el aire como el óxido de nitrógeno y el material particulado provienen principalmente de fuentes móviles como los vehículos operados mediante diésel, y según World Wildlife Fund (WWF) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aproximadamente una cuarta parte de las emisiones globales de CO₂ tienen su fuente en el transporte de bienes y personas, lo cual pone a la movilidad como uno de los principales desafíos en el tema ambiental y social.

Según cifras de la Organización Mundial de la Salud, una de cada ocho muertes ocurridas a nivel mundial es ocasionada por la contaminación del aire, esto sumado a daños en cultivos por lluvia ácida y deterioro a la infraestructura como edificios, puentes y estatuas. A nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) estimó que, durante el año 2015, los efectos de este fenómeno estuvieron asociados a 4,2 millones de muertes y 67,8 millones de síntomas y enfermedades. En prima de seguros e indemnizaciones se pudo determinar un valor de \$1,9 billones al año (2015), \$3,9 billones en pérdida económica de ingresos y de productividad, y se estimó un aproximado de \$12,3 billones en vidas perdidas. Adicionalmente, los costos ambientales asociados a la contaminación atmosférica durante los últimos años, se incrementaron pasando de 1,1% del PIB de 2009 (\$5,7 billones de pesos) a 1,59% del PIB de 2014 (\$12 billones de pesos) y 1,93% del PIB en 2015 (\$15.4 billones de pesos)², lo cual pone en evidencia la necesidad de implementar estrategias contundentes que logren frenar y contrarrestar los efectos de la contaminación en el aire.

Conforme con lo anterior, son varios los países que se han sumado a transformar la forma en la que nos transportamos y comercializamos, por ende, han logrado implementar mecanismos que permiten incorporar medios de transporte amigables con el medio ambiente al mismo tiempo que lideran campañas de educación concientizando a la población sobre los efectos nocivos del transporte tradicional para la salud, el aire y el calentamiento global.

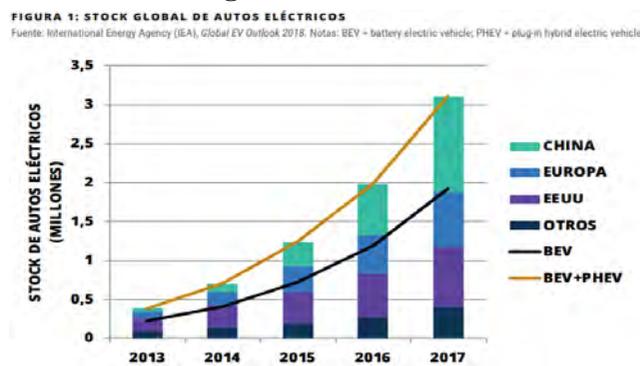
Para el caso de Europa, según datos de Enel, cerca de 400 mil personas fallecen prematuramente como consecuencia de la contaminación del aire, atribuida principalmente a los gases contaminantes de vehículos que trabajan con diésel, por lo cual, por medio del comunicado “Una estrategia europea para la movilidad de bajas emisiones”, el continente se compromete para mediados de siglo a reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero del transporte, un 60% menos

que en 1990 y contar con medidas firmemente dirigidas hacia el cero. Para contribuir a esta meta países como Francia, Alemania, Italia y Reino Unido han establecido, o están estableciendo, marcos legales nacionales para promover el uso de vehículos con menor impacto ambiental y consumo de energía, iniciativas locales como el establecimiento de zonas de bajas y muy bajas emisiones, encaminadas a aumentar el uso del autobús eléctrico. En el Reino Unido, el esquema de subsidio de calidad del aire se ejecuta junto con el Fondo de autobús verde, el Fondo de tecnología de autobús limpio, el Esquema de autobús de baja emisión de carbono, y la Invención de operadores de servicio de autobús (BSOG). En el sur de Europa, España ha desarrollado dos esquemas similares, la Estrategia Integral para Soporte de Vehículos Eléctricos (MOVELE) y la Estrategia Integral para Soporte de Vehículos de Energías Alternativas (MOVEA)³. De igual forma el Gobierno de España, como parte del objetivo de descarbonizar la economía para el 2050 y su compromiso con el medio ambiente, ha planteado recientemente la propuesta de prohibir la venta de vehículos diésel y de gasolina en el 2040.

Esta conciencia ambiental que viene tomando fuerza a nivel mundial se refleja en cierta medida en el disparo de la movilidad eléctrica en los últimos años, y con ella la venta de autos eléctricos (Figura 1), la cual pasó de alcanzar 1 millón en 2015 y 2 millones en el 2016 a superar los 3 millones en el 2017, mientras los autobuses eléctricos llegaron a 370 mil⁴.

Figura 1.

Stock global de autos eléctricos



Fuente: International Energy Agency (IEA), Global EV Outlook 2018.

En Latinoamérica, Colombia se destaca en la producción de vehículos híbridos y eléctricos para el transporte público. Hoy se pueden importar buses sin aranceles, mientras que aquellos con tecnologías bajas o cero emisiones cuentan con exclusión de IVA y beneficios

¹ Ideam. Calidad del aire. Recuperado el 22/01/2019. [En línea] <<http://www.ideam.gov.co/web/contaminacion-y-calidad-ambiental/calidad-del-aire>>

² Ideam. Calidad del aire. Recuperado el 22/01/2019. [En línea] <<http://www.ideam.gov.co/web/contaminacion-y-calidad-ambiental/calidad-del-aire>>

³ ZeEUS Project (2016). ZeEUS Ebus Report An overview of electric buses in Europe. Recuperado el 23/01/2019. [En línea] <<http://zeeus.eu/uploads/publications/documents/zeeus-ebus-report-internet.pdf>>

⁴ Edwards, G., Viscidi, L., y Mojica, C. (2018). Cargando el Futuro. El crecimiento de los mercados de autos y autobuses eléctricos en las ciudades de América Latina.

tributarios para los inversionistas. Sin embargo, el segmento de carga no cuenta con los mismos incentivos y por lo tanto es necesario proponer beneficios específicos. Para masificar las nuevas tecnologías en el transporte y sus negocios asociados es indispensable derribar las barreras normativas, tributarias y técnicas existentes.

Se deberían implementar precios diferenciales en la energía eléctrica para el sector transportador, excluir de IVA a los servicios energéticos, reducir temporalmente los aranceles para todos los vehículos, disminuir el impuesto cobrado a los componentes importados (baterías, motores, elementos electrónicos, kit de conversión, cargadores) y reducir la carga tributaria de rodamiento para los vehículos dotados de nuevas tecnologías⁵.

Asumiendo la realidad del calentamiento global y el deterioro de la calidad del aire, producto de gases contaminantes emitidos principalmente por los vehículos operados con combustibles fósiles, se hace vital acogerse a medidas como la electrificación masiva del sector transporte y la descarbonización de la red eléctrica.

SEGURIDAD

El aumento continuo de la adquisición de vehículos híbridos y eléctricos plantea nuevos retos acerca de la seguridad de los mismos. Si bien los vehículos eléctricos representan una gran ventaja en temas ambientales y beneficios para la salud, la propulsión de estos vehículos introduce un nuevo componente a considerar en la evaluación de los riesgos que pueden conllevar en caso de accidente. Algunas virtudes con las que cuentan pueden suponer inconvenientes para la seguridad de los usuarios directos (compradores y conductores) y de los usuarios en la vía.

Un ejemplo claro de lo anterior, en la falta de emisión de ruido por parte de los vehículos eléctricos e híbridos, que si bien ayudan a la disminución de la contaminación acústica, que según la Organización Mundial de la Salud (OMS) provoca daños en la salud de las personas, genera un inconveniente al ser casi imperceptibles por los peatones, cuente o no con alguna discapacidad visual, lo cual supone un riesgo para la vida puede incrementar los índices de accidentalidad vial.

Otro ejemplo se encuentra en las baterías de litio. Las baterías de un vehículo eléctrico e híbrido presenta diferentes tipos de riesgos cuando ocurre un accidente: eléctrico, mecánico, fuga de líquido (riesgo químico) y riesgo de explosión⁶. Para evitar este tipo de riesgos, las baterías deben ser insertadas

dentro de compartimentos especialmente rígidos que no solo las protegen en caso de impacto, sino que, además, se diseñan para evitar contactos directos o posibles cortocircuitos, disponiendo además de distintos dispositivos que permiten aislar la batería del resto del sistema (en caso de accidente el propio sistema de alta tensión debería desconectarse automáticamente), al objeto de poder manipular el vehículo sin riesgo.

Por otro lado, un riesgo importante a considerar en caso de accidente, es que alguno de los cables del circuito eléctrico asociado al motor eléctrico sea cortado, lo que puede ocasionar lesiones graves (electrocución) para los servicios de emergencia que atiendan la situación. Una solución viable para este hecho es la identificación clara de todo el circuito eléctrico de alta tensión mediante fundas de cable en un color naranja junto a información importante sobre la disposición de todos los elementos potencialmente peligrosos, por parte del productor, en caso de accidente⁷.

El propósito de esta reglamentación es contribuir al objetivo de velar por la seguridad y la vida de las personas mediante medidas de protección que blinden a los ocupantes de los vehículos y a los usuarios vulnerables de la vía pública.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Lograr una movilidad sostenible a nivel mundial es uno de los mayores retos que enfrentan las naciones a fin de cumplir las metas del Acuerdo de París, consistentes con reducir las emisiones relacionadas con el transporte de 7,7 gigatoneladas de CO₂, actualmente, a ubicarse entre 2 y 3 gigatoneladas para 2050. Según el Banco Mundial (2017), un aspecto crucial para reducir las emisiones de CO₂ radica en la transición del transporte público a un sistema de transporte que contribuya a la movilidad compatible con el clima a nivel mundial⁸.

Bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCCA), compromiso en virtud del Acuerdo de París, Colombia en el año 2015 se comprometió a reducir el 20% de sus emisiones de Gases de Efectos Invernadero, mediante lo cual ratifica su lucha contra el calentamiento global y su preocupación por los problemas ambientales con los que actualmente debe lidiar, no solo el país, sino también el mundo.

En la *Figura 2*, se muestran las contribuciones determinadas nacionalmente por algunos de los países latinoamericanos en la CMNUCCA y sus objetivos condicionados a recursos de cooperación internacional.

⁵ “Boletín tecnológico octubre 2016 Buses y camiones eléctricos - Sic.” http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Buses_Camiones_Electricos.pdf. Se consultó el 4 julio 2019.

⁶ “Nuevos retos de seguridad en vehículos eléctricos - CZ Revista...” <https://revistacentrozaragoza.com/nuevos-retos-de-seguridad-en-vehiculos-electricos/>. Se consultó el 4 de julio 2019.

⁷ “Nuevos retos de seguridad en vehículos eléctricos - CZ Revista...” <https://revistacentrozaragoza.com/nuevos-retos-de-seguridad-en-vehiculos-electricos/>. Se consultó el 4 de julio 2019.

⁸ Banco Mundial (2017). Movilidad. Recuperado el 24/01/2019. [En línea] <<https://www.bancomundial.org/es/results/2017/12/01/mobility>>

Figura 2.

Objetivos de contribuciones determinadas nacionalmente

	OBJETIVO INCONDICIONAL	OBJETIVO CONDICIONAL
COLOMBIA	Reducir emisiones en un 20% con respecto al escenario sin cambios para el 2030.	Podría aumentar la ambición de una reducción del 20% con respecto al escenario sin cambios al 30% para el 2030 (sujeto al apoyo internacional).
MÉXICO	Reducir las emisiones combinadas de GEI y carbono negro en un 25% con respect al escenario sin cambios en el 2030.	Reducción del 40% de las emisiones de GEI y carbono negro para el 2030 (condicional al acceso a recursos financieros y transferencia de tecnología).
CHILE	Reducción del 30% de la intensidad de emisión del PIB por debajo de los niveles de 2007 para 2030 (excluyendo LULUCF).	Reducción del 35-45% de la intensidad de emisión del PIB por debajo de los niveles de 2007 para el 2030 (meta que depende del apoyo financiero internacional).
BRASIL	Se compromete a reducir las emisiones en un 37% para 2025 y un 43% para 2030, en comparación con los niveles de 2005.	El país recibe con agrado el apoyo de los países desarrollados con miras a generar beneficios globales.

Fuente: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *climatescope*. Recuperado en el informe “Cargando el Futuro. El crecimiento de los mercados de autos y autobuses eléctricos en las ciudades de América Latina”. ELDIÁLOGO.

De acuerdo con una publicación realizada en la página oficial de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015), titulada “Colombia se compromete a reducir el 20% de sus emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030”, el Gobierno de turno deja entrever que los sectores claves a los que se debe apostar para lograr esta y otras metas favorables para el medio ambiente, así como también, las principales oportunidades de mitigación (Figura 3).

SECTOR	PRINCIPALES OPORTUNIDADES DE MITIGACIÓN
Agrícola, Forestal y Cambios de Uso del Suelo	Reducción de la deforestación Plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales Restauración ecológica (restauración, rehabilitación y recuperación) Sistemas agroforestales con alto potencial de captura de carbono Mejores prácticas de fertilización (cultivos de papa y arroz) Ganadería sostenible (sistemas silvopastoriles intensivos, pastoreo racional) Modelos más eficientes de uso del suelo; Ordenamiento territorial
Energía	Eficiencia energética en sectores de demanda, transformación y producción Sistemas de redes inteligentes Portafolio de energías renovables Esquemas de generación con fuentes no convencionales y sistemas híbridos más estrategias de eficiencia energética para Zonas No Interconectadas Reducción de pérdidas de transporte de energía Participación de demanda mediante esquemas de precios y de incentivos Captura y almacenamiento de carbono
Industria	<Eficiencia energética (calderas, hornos, motores) Sustitución de carbón por biomasa y en general introducción de combustibles de menos carbono intensidad Desarrollos tecnológicos en los procesos productivos
Transporte	Estándares de rendimiento y conducción verde Renovación de la flota Vehículos eléctricos; Uso de combustibles de menor carbono intensidad Promoción del transporte público; Sistemas públicos de bicicletas; Desincentivos al uso del transporte privado; Cobros por congestión; Transporte multimodal (fluvial y férreo) Optimización transporte carga
Vivienda	Eficiencia energética e introducción de energéticos más limpios (sustitución de bombillos incandescentes; mejora en eficiencia de aires acondicionados y estufas a gas natural; reemplazo y chatarrización de neveras; uso de energía solar) Renovación de vivienda Materiales y mejores técnicas de diseño y construcción Ciudades sostenibles
Residuos	Aprovechamiento de residuos sólidos (compostaje) Captura y quema de metano en rellenos sanitarios Captura y quema de metano en plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2015. “Colombia se compromete a reducir el 20% de sus emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030”.

En la figura anterior, se observa cómo el sector transporte se destaca como uno de los sectores claves para las apuestas futuras de la lucha contra el calentamiento global, temas como la conducción verde y la renovación de flota ligadas al portafolio de energías renovables promueven la movilidad sostenible y los proyectos encaminados a una flota pública que le apuesta al desarrollo social, económico y ambiental.

Sumado a lo anterior, Colombia ha tomado participación en varios eventos y acuerdos internacionales encaminados a lograr avances importantes en temas ambientales, sociales y económicos en los cuales se destacan la Agenda 2030 (2015) y la Nueva Agenda Urbana (2016). Con respecto a la Agenda 2030 esta se logró gracias al apoyo de numerosos países, organizaciones internacionales y actores no gubernamentales, gracias al cual se consolidó un documento con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible encaminados hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los países miembros. Colombia bajo este compromiso internacional se planteó como una de las metas al 2030 reducir las emisiones totales de efecto invernadero en un 20%⁹. En cuanto a la Nueva Agenda Urbana, celebrada en Quito, Ecuador, como parte de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, esta se centra en discutir y establecer compromisos sólidos que permitan avanzar a las ciudades en bienestar social, protección medioambiental y crecimiento económico, como resultado de la preocupación por la gran migración hacia las ciudades, se calcula que para el año 2050 dos tercios de la humanidad vivirán en zonas urbanas lo que representa un gran desafío para la sostenibilidad social, económica y ambiental de las mismas. Para el caso colombiano, según el Ministerio de Ambiente al día de hoy, cerca del 76%

⁹ Departamento Nacional de Planeación (2018). CONPES 3918. Recuperado el 25/01/2019. [En línea] < <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3918.pdf>>

de la población vive en zonas urbanas y demanda más del 75% de los recursos¹⁰.

De igual forma, en la Constitución Política se recalca la necesidad y el compromiso que debe tener el Estado con el medio ambiente, su protección, conservación y sustitución, así como fomentar la educación y buenos hábitos que contribuyan a proteger los recursos naturales y contribuir con un ambiente sano. En este orden de idea se destacan los siguientes artículos:

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. (Énfasis fuera del texto).

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 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. (énfasis fuera del texto).

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad... (énfasis fuera del texto).

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-154/13 advierte que

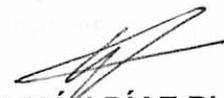
La conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho internacional y local de rango constitucional, del cual son titulares todos los seres humanos, “en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud”. Al efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado colombiano la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en

la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros. (Énfasis fuera del texto).

Decreto chileno

Dado el avance inminente con el que cuenta el vecino país en materia de movilidad sostenible, la adaptación del Decreto 145 del 2018, es una oportunidad importante para que Colombia avance de una forma eficiente hacia la transformación de combustibles fósiles por energías renovables, al mismo tiempo que se establecen criterios y medidas importantes en cuanto a la seguridad de los usuarios y los diferentes individuos que intervienen en la cadena de valor. Debido a los riesgos que puede traer la manipulación de baterías de litio y de diferentes aparatos eléctricos se adoptan las mejores medidas en materia técnica y de seguridad que son las establecidas en las *Regulaciones del Código Federal para la Homologación de Seguridad Vehicular, CFR 49-471*, de los Estados Unidos; *Regulaciones de Seguridad para Vehículos de Carretera para la Certificación*, Japón; *Directivas de seguridad de la Comunidad Económica Europea*; *Regulaciones de Seguridad para Vehículos Motorizados*, Corea.

El decreto mencionado anteriormente se adapta a las necesidades del país modificando algunos aspectos que son primordiales para el territorio nacional y con esta nueva legislación se contribuye de forma activa y eficiente a ser parte del cambio y el movimiento sostenible que se ha apoderado de las decisiones políticas a nivel mundial.



FABIÁN DÍAZ PLATA

Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 028 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Por medio de la presente ley se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política que establece como uno de los principios mínimos fundamentales en materia

¹⁰ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Con la Nueva Agenda Urbana Colombia se encamina hacia el desarrollo sostenible de sus ciudades. Recuperado el 25/01/2019. [En línea] < <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf> >

laboral, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.

Artículo 2°. Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo, deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior al Índice de Precios al Consumidor año corrido.

Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las normas que le sean contrarias.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La noción de salario adoptada en el presente proyecto de ley se ciñe a lo dispuesto por la Corte Constitucional bajo el entendido que el concepto de salario comprende:

“todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado –sentido restringido y común del vocablo–, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras –entre otras denominaciones–, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.”

En varias de sus sentencias¹ la Corte Constitucional, ha señalado que el salario tiene que mantener su poder adquisitivo y que al no reajustarse año a año se estaría enriqueciendo injustamente al empleador en detrimento del asalariado a recibir lo justo, lo que no sería constitucional dentro de un Estado cuya finalidad es la de garantizar la vigencia de un orden justo.

Ha dicho la Corte:

“Los trabajadores tienen derecho a la movilidad del salario: el derecho de los trabajadores al

incremento anual de su asignación salarial se desprende directamente de la Constitución y es de aplicación inmediata, sin que se requiera de desarrollo legal, contractual o convencional.” (Sentencias T-012 y T-345 de 2007). Lo anterior no obsta para que dicho incremento sea regulado por la ley o mediante negociaciones colectivas y para que este derecho laboral sea limitado, puesto que no es absoluto”².

Así las cosas, se tiene que la condición de movilidad del salario que cobija a toda clase de remuneración, no solamente el salario mínimo, constituyendo la garantía para el trabajador del mantenimiento del poder adquisitivo de su salario en el tiempo.

Esta habilitación constitucional no deja dudas del amparo normativo del cual goza el presente proyecto de ley y en tanto no admitiría ningún grado de discusión salvo las disposiciones técnicas con relación a la fórmula de aumento puesto que según el razonamiento planteado por la Corte Constitucional el sustento de cualquier aumento no es su vinculación con la noción de salario mínimo, sino de su carácter mismo de salario.

El concepto de mínimo vital y móvil

El concepto de mínimo vital ha tenido una larga evolución jurisprudencial decantándose en su núcleo duro hacia la remuneración móvil, periódica que permita superar situaciones de carencia, este concepto se encuentra en la base de la idea que soporta el establecimiento de pisos mínimos de protección al ingreso, sin limitarse a este.

En efecto, cada individuo que ingresa al mercado laboral –independientemente del estrato que ocupe–, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que aspira superar. De ahí, que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v. gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida.

En el seno de una economía inflacionaria, **no puede menospreciarse la importancia de la movilidad del salario**, expresada como la capacidad de reajustar una asignación dada, estimando las fluctuaciones monetarias e intentando mantener el poder adquisitivo real de los salarios. Al respecto la Corte ha afirmado: “Los incrementos salariales, que en cualquier momento y de acuerdo con distintos criterios puede fijar el Gobierno pueden tornarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio

¹ Cfr. Sentencias T-102 de 1995, SU-995 de 1999, T-1575 de 2000, T-012 de 2007, T-020 de 2007.

² Sentencia T-149 de 2008.

en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversas razones”.

Fundamento económico

Esta iniciativa no demanda recursos fiscales y en tanto su evaluación de impacto fiscal se aleja del análisis ordinario de ponderación en el uso racional de recursos del Estado, sin embargo, es claramente una política económica que recae eventualmente sobre los ingresos del Estado, vinculados a la proporción gravada de los salarios, asimismo el proceso de actualización conseguiría la inclusión eventual de un nuevo número de contribuyentes según nivel de ingresos, con la expectativa de un aumento en el recaudo.

Una de las razones principales para promover un mecanismo de actualización salarial se sustenta en buscar la compatibilidad entre la dualidad de fijación de salarios, por un lado, el valor de los salarios asignados por el mercado y por otro lado la actividad de fijación de un salario mínimo por parte del Gobierno, es por esto que, se hace preciso evitar que la actividad de fijación del salario mínimo pueda llegar a superar el salario de equilibrio:

En el marco de un mercado laboral perfectamente competitivo, el establecimiento por parte del Gobierno de un salario mínimo podría tener un efecto destructor del empleo solo si el salario mínimo estuviera por encima del salario de equilibrio.³

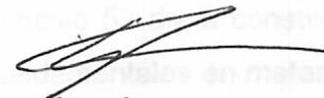
Si se supone que el esfuerzo (productividad) de los trabajadores puede ser estimulado por vía de los incrementos salariales, un aumento del salario mínimo o de los salarios en general podría elevar la productividad del trabajo y con ello la curva de demanda del factor, dando lugar al aumento del empleo. En este contexto podrían ser compatibles las elevaciones simultáneas de salarios y empleo⁴.

Contrario a la intuición popular un aumento de los niveles salariales, o más bien, el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios no guarda correlación con un impacto negativo sobre los mercados laborales⁵, por otra parte, siempre que la fijación del salario no exceda el valor del salario de equilibrio, se asocia al aumento de niveles de productividad superiores.

Otro argumento a favor del aumento de los salarios es la capacidad que esta medida confiere a las familias permitiéndoles en el mediano y largo plazo lograr un mejor nivel educativo y sanitario, lo que contribuye a una mejor disposición de la economía hacia el crecimiento, aumentando la oferta de mano de obra calificada y disminuye tensiones sobre la

demanda a servicios de salud a través del acceso a agua potable y alcantarillado⁶.

Cordialmente,



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 029 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 030 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se generan medidas para recuperar recursos de la nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es promover medidas que propendan por la recuperación de recursos de la nación ilegalmente apropiados por particulares.

Artículo 2°. El artículo 68A de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 68A. Exclusión de los beneficios y subrogados penales.

No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como substitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación

³ Brown, Gilroy Cohen (1982) citados en: Cebrián, I., Pitarich, J., Rodríguez, C., & Toharia, L. (2010). Análisis de los efectos del aumento del salario mínimo sobre el empleo de la economía española. *Revista de Economía Laboral.*, 7(1), 1-38.

⁴ Georgiadis 2008, observa el efecto positivo sobre la productividad en el caso de un sector de bajos recursos de la economía británica.

⁵ Card y Krueger, 1995, Manning y Machin, 1996. Mahing y Manning 1997; Lang y Khan 1998, Lemos, (2009).

⁶ *Ibíd* 3.

ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales.

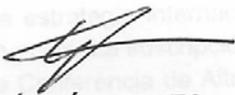
Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente código.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena.

Parágrafo 3°. El acceso a los beneficios previstos en el inciso primero del presente artículo estará sujeto al reintegro de la totalidad de los recursos apropiados que hubieren sido probados por la Fiscalía General de la Nación en cualquier momento del proceso.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Santander

PROYECTO DE LEY NÚMERO 030 DE 2019
 CÁMARA

*por medio del cual se generan medidas para
 recuperar recursos de la nación.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En materia de recuperación de activos, en la legislación colombiana no se disponen de muchos mecanismos, en general se contemplan

3 procedimientos por los cuales el Estado puede adquirir bienes que se encuentren relacionados con la comisión de alguna conducta delictiva, siendo estos el decomiso, la incautación, la ocupación de bienes con fines de comiso y la extinción de dominio. En virtud de lo anterior y respecto de los delitos relacionados con actos de corrupción, el Estado tiene como forma para recuperar los activos producto de estos ilícitos la extinción de dominio, el comiso y la incautación de bienes.

Según las cuentas de la Auditoría General, entidad que hace seguimiento a la labor de las 63 contralorías territoriales y a la Contraloría General, de cada 1.000 pesos en procesos de responsabilidad fiscal sólo se recuperan 40 (el 4 %).

En la estrategia internacional Colombia adoptó la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la suscripción de la Convención de Naciones Unidas (CNUCC) se dio en el marco de la Conferencia de Alto Nivel para la firma de este instrumento que tuvo lugar del 9 al 11 de diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, México. El Congreso expidió la Ley 970 de 2005 “Por medio de la cual se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003”. Posteriormente la Corte Constitucional declaró su exequibilidad mediante la Sentencia C-172 de 2006 y finalmente el país depositó el instrumento de ratificación el 27 de octubre de 2007. Sobre la importancia de la Convención, el Gobierno colombiano en la exposición de motivos de la ley aprobatoria del mismo destacó que: “La Convención que se somete en esta ocasión a la consideración del honorable Congreso de la República constituye un valioso instrumento jurídico internacional adoptado por los Estados en el marco de la lucha contra la corrupción.

Es, además, el único de su género que tiene un ámbito de aplicación universal”.¹ A su vez la Corte Constitucional consideró al estudiar la exequibilidad de la Convención y de su ley aprobatoria que “(...) el contenido del instrumento internacional sujeto a estudio es compatible con la Carta Política y, en buena medida, constituye un desarrollo acertado de distintos principios y valores constitucionales, especialmente el adecuado ejercicio de la función administrativa, la protección del patrimonio del Estado y el fortalecimiento de las instancias democráticas de participación ciudadana”¹.

De esta manera la adopción de medidas anticorrupción ha sido un compromiso que ha intentado armonizar el Estado pleno en sus diferentes ramas, es un problema que requiere del ejercicio permanente del principio de cooperación armónico. En este sentido ha dicho la Honorable Corte Constitucional:

“En efecto, la obligación del Estado colombiano de implementar instrumentos jurídicos de

¹ Documento de análisis mecanismo de autoevaluación Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción es consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el debido funcionamiento del sistema democrático. Así, la justificación misma del Estado Social de Derecho pasa, entre otros aspectos, por la sujeción de la actuación de sus autoridades a los principios de legalidad, objetividad y debida utilización de los recursos públicos. Por lo tanto, las actuaciones venales, la concesión de ventajas indebidas dentro de los procedimientos estatales, el ocultamiento de información a los ciudadanos y la restricción de los legítimos espacios de participación ciudadana en la administración, entre otras conductas, son incompatibles con las previsiones constitucionales que propugnan por la protección del interés general como base misma del Estado. Así, ante la grave afectación que los actos de corrupción irrogan a bienes jurídicos intrínsecamente valiosos en tanto están estrechamente relacionados con principios y valores constitucionales, toda actuación que tenga por objeto la prevención del fenómeno es, no sólo acorde a la Carta, sino también una vía adecuada y necesaria para la realización de las finalidades del aparato estatal. No puede perderse de vista, adicionalmente, los elementos innovadores que contiene la Convención, relacionados con la extensión de la prevención de los actos de corrupción al ámbito privado y el reforzamiento de la participación ciudadana en esta labor”.

En un esfuerzo por armonizar las medidas previstas en los instrumentos internacionales y legales, con la naturaleza acusatoria de nuestro sistema penal, caracterizada por el ostensible predominio del principio de legalidad, de forma más extensa es posible indagar por esta caracterización en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, así en sentencia C-396 de 2007, ha dicho que los anteriores principios:

“se hace manifiesto en la determinación del cambio de radicación de un proceso, la definición de la conexidad y de competencia, el decreto de medidas cautelares sobre bienes, el control de las medidas asegurativas y sobre la determinación de la Fiscalía de dar aplicación al principio de oportunidad, o sobre el escrito de acusación, mediando en el descubrimiento de los elementos probatorios y las pruebas, o interrogando a los testigos, o en relación con la aprobación de los preacuerdos y negociaciones celebrados entre Fiscalía y acusado que puede rechazar si advierte vulneración de “garantías fundamentales”, además de decidir sobre la pertinencia y admisibilidad de pruebas que se han de llevar al juicio, asistiéndole inclusive la posibilidad al juez de control de garantías –no así al de conocimiento–, de decretar pruebas de oficio en defensa de los derechos y garantías”².

Este modelo también caracterizado por su rasgo adversarial enfrenta el reto de su extremo formalismo y la captura de la conflictividad sin revertir un beneficio social perceptible para las víctimas, con frecuencia el castigo deja un sinsabor, asociado con la ausencia de resarcimiento y la percepción de que el daño causado sigue generando consecuencias negativas a pesar de la sanción.

Frente a estas limitaciones se ha planteado el sistema de *plead guilty* el cual consiste “en un instrumento de negociación sobre la declaración o súplica negociada, afín al sistema adversarial (*adversary system*) de origen anglosajón: “En este diseño procesal la declaración de culpabilidad (*guilty plead*, por oposición al juicio con jurados: *jury trial*) se presenta de tres maneras: puede ser voluntaria o no influida (*voluntary or uninfluenced*), cuando el inculcado confiesa porque su culpabilidad resulta evidente; estructuralmente inducida (*structurally induced plea*), si el acusado se declara culpable y confiesa, para obtener reducción de pena; y negociada (*negotiated plea o plea negotiation*), si hay acuerdo con el Fiscal para efectos de que éste sólo denuncie delitos menos graves, o proceda para dejar de lado algunos u omita las circunstancias agravantes y exponga las atenuantes.

Esta última modalidad, a su vez, admite dos formas básicas: la *sentence bargaining* o *sentence concession*, en la que el acuerdo versa sobre la disposición final del caso y el contenido de la condena que va a serle impuesta al acusado, sin alterar los cargos originales; y la *charge bargaining* o *charge concession* o *charge reduction*, que supone la declaración de culpabilidad por parte del encausado y el Fiscal, como contrapartida, modifica la acusación bien para sustituir el delito originariamente imputado por otro menos grave, con el retiro de la acusación formulada por alguno de los cargos –cuando son varios– o desistiendo de formularla; y mediante la combinación en un mismo asunto de ambas posibilidades, con lo cual puede haber una reducción cualitativa o cuantitativa de los cargos”:

Esta propuesta busca un resarcimiento pleno sin una disminución de la sanción, no renuncia al deber de sancionar por parte del Estado, pero genera un sistema de incentivo condicionado que redunda en una posición respetuosa de las garantías, eficiencia administrativa y en la garantía de perseguir y juzgar a los responsables de conductas con implicaciones penales.



FABIAN DÍAZ PLATA

Representante a la Cámara
Departamento de Santander

² C-396 del 2007.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 030 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones en materia de infraestructura verde, sostenible y resiliente.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley tiene por objeto dictar las disposiciones en materia de infraestructura verde, sostenible y resiliente en pro del desarrollo urbano sostenible y la lucha contra el cambio climático.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para fines de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Techos o terrazas verdes: Sistema compuesto por vegetación, sustrato y capas para el drenaje y protección del techo. Puede cubrir parcial o totalmente la cubierta donde se localiza. Tecnologías usadas en los techos para ahorrar el consumo de energía, creación de hábitat, manejo del agua lluvia, entre otros, es decir tecnologías con una función ecológica cuyo objetivo es contribuir al desarrollo urbano sostenible.

Jardines verticales: Instalación vertical cubierta de plantas de diversas especies que son cultivadas en una estructura especial dando la apariencia de jardín, con fines sostenibles como: Servicios ecosistémicos, preservación y promoción de la biodiversidad, control de flujo de agua de lluvia, ahorro energético y aislamiento acústico y térmico.

Isla de calor: Situación de acumulación de energía térmica o incremento de la temperatura en las ciudades debido a alta radiación solar y baja disipación térmica, dada la construcción con materiales que absorben y acumulan el calor a lo largo de las horas de insolación y lo liberan durante la noche impidiendo que bajen las temperaturas. Este término define a las zonas urbanas que presentan temperaturas en promedio más altas que el campo abierto que las rodea.

Arbolado urbano: conjunto de plantas correspondientes a los biotipos: árbol, arbusto, palma o helecho arborescente, ubicados en suelo urbano.

Control fitosanitario: actividades de manejo, cuyo objeto es evitar el incremento de las poblaciones de seres vivos que usan una planta o alguna de sus partes como parte de su ciclo vital o como hábitat, por encima de niveles que limiten el

adecuado desarrollo y crecimiento de la planta o puedan ocasionar la muerte.

Artículo 3°. *Aplicación.* A partir de la vigencia de la presente ley, los proyectos de edificios estatales y los proyectos comerciales de grandes superficies nuevos, deberán incluir dentro de sus diseños la implementación de techos o terrazas verdes, y/o jardines verticales, según el caso. El mantenimiento estará a cargo de cada una de las entidades.

Los edificios estatales existentes deberán adecuarse a estas nuevas medidas.

Parágrafo 1°. Se excluyen las disposiciones patrimoniales, y la infraestructura que por sus condiciones de seguridad no sean aplicables las disposiciones presentes en esta ley, o cuando su funcionalidad no sea compatible con las características de los techos o terrazas verdes, y/o jardines verticales.

Parágrafo 2°. Para la correcta implementación de lo dispuesto en el presente artículo, los proyectos comerciales de grandes superficies deben contar con un estudio técnico que en su infraestructura incorpore la construcción de techos o terrazas verdes y/o jardines verticales, según sea el caso. Para estas construcciones, se deberá adaptar la capacidad de carga de los edificios para soportar el peso de la nueva infraestructura.

Parágrafo 3°. Para el caso de los edificios estatales existentes, sólo será aplicable lo dispuesto en el presente artículo cuando un estudio técnico de la viabilidad en la capacidad de carga del edificio.

En cuanto a los edificios nuevos, estos deberán incorporar dentro del diseño y los planes de construcción la infraestructura verde de que trata este artículo, teniendo en cuenta los factores necesarios para su correcta implementación.

Artículo 4°. *Reglamentación.* Le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo no mayor a 1 año a partir de la puesta en vigencia de la presente ley, en cooperación con la academia y las entidades regionales competentes, reglamentar los aspectos técnicos que considere convenientes para la correcta implementación, seguimiento y control de los denominados techos o terrazas verdes, y/o jardines verticales. Así como también el análisis de prefactibilidad y recomendaciones para la implementación de los techos verdes para cada zona del país.

Parágrafo 1°. La construcción de techos o terrazas verdes debe contar como mínimo con las siguientes características:

- a) La cubierta de un techo, azotea o terraza verde debe contar con una membrana aislante hidrófuga, carpeta de protección y recubrimiento previa a la capa de grava de drenaje.
- b) El espesor mínimo necesario de tierra para que la vegetación prospere debe estar en

función a las especies que conformen la cubierta vegetal.

- c) Poseer un sistema de retención para evitar el escurrimiento de tierra.
- d) El método de desagüe a utilizar debe contar con una correcta impermeabilización, la cual debe ser ejecutada con la mejor tecnología disponible.
- e) Todas las edificaciones que implementen los denominados techos o terrazas verdes, deben contar con un cálculo estructural que verifique la resistencia a las cargas que generen las cubiertas verdes.

Parágrafo 2°. Para la construcción de jardines verticales, se debe garantizar que como mínimo cuente con las siguientes características.

- a) Estructura aislante
- b) Impermeabilización
- c) Malla de soporte
- d) Geotextil o contenedores con sistema de riego

Artículo 5°. En el marco de las funciones que corresponde a las secretarías ambientales, se adicionan las siguientes.

- a) Identificar y dar a conocer al público las especies de plantas que deben ser usadas tanto en las terrazas como en los jardines verticales. Esta selección deberá estar sustentada con los estudios técnicos correspondientes que las validen como óptimas para tal fin.
- b) Crear un plan de revestimiento verde para cada ciudad según sus características.
- c) Promover el urbanismo sostenible mediante el conocimiento, divulgación e implementación progresiva y adecuada de infraestructura sostenible.
- d) Crear campañas de difusión y educación dirigidos a la sociedad en general para informar sobre los beneficios de la infraestructura sostenible.
- e) Brindar asesoría y capacitación técnica, de forma gratuita, a los ciudadanos que así lo manifiesten.

Artículo 6°. *Incentivos para la infraestructura sostenible y resiliente.* El Gobierno reglamentará, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de 2 años a partir de la vigencia de la presente ley, los incentivos pertinentes para la adopción o implementación de infraestructura sostenible y resiliente. Estos serán aplicables a las edificaciones con fines domiciliarios y comerciales nuevos y existentes.

Parágrafo 1°. Lo anterior sin detrimento de lo establecido en la Resolución número 0549 del 2015, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Parágrafo 2°. Lo establecido en el presente artículo no será aplicable a los proyectos comerciales de grandes superficies, cuando el beneficio a otorgar esté dirigido a la aplicación de techos o terrazas verdes y/o jardines verticales.

Parágrafo 3°. En un periodo máximo de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con la academia, deberán realizar un documento técnico con la reglamentación de la infraestructura sostenible, el tipo de materiales y las tecnologías aceptados que responden a esta definición. Este documento deberá ser ampliamente difundido por las partes involucradas.

Parágrafo 4°. Los municipios y distritos en ejercicio de sus competencias, podrán definir medidas de construcción sostenible más estrictas a las establecidas por el Gobierno nacional, siempre que el establecimiento de las mismas se soporte en estudios técnicos y se establezcan incentivos para su cumplimiento.

Artículo 7°. *Mecanismo de sanciones.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será el encargado de estructurar las sanciones pertinentes y de establecer las líneas idóneas de corrección cuando las entidades públicas o privadas no cumplan lo estipulado en la presente ley.

Artículo 8°. *Certificados.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en periodo máximo de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, será la entidad encargada de establecer los lineamientos y disposiciones necesarias para reglamentar la certificación de las construcciones verdes, sostenibles y resilientes de que trata la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones en materia de infraestructura verde, sostenible y resiliente.

CONTEXTO

Las consecuencias que trae el cambio climático son reales e inminentes. Inundaciones, sequías, aumento de la temperatura, enfermedades crónicas, afectación a la biodiversidad, y deterioro de nuestros suelos y mares, entre otros, son algunos de los escenarios con los que nos encontramos de forma más recurrente.

Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), en su tercera comunicación nacional de cambio climático (2017), existe un aumento significativo en las sequías y en las precipitaciones extremas en los últimos treinta años y se pronostica un incremento de cerca de 0,9 grados centígrados para el 2040 y de 2,4 grados centígrados a final de siglo, en la temperatura del país. Lo anterior, sumado a que hoy el 100% de los municipios de Colombia tiene algún grado de riesgo por cambio climático, repercute en que para el 2040 el 25% estará en riesgo alto y muy alto de sufrir fuertes impactos¹.

Uno de los factores importantes que ha contribuido al aumento del calentamiento global tiene sus cimientos en la movilidad social y los cambios demográficos, que repercutieron en el aumento de la urbanización. Según ONU HÁBITAT, en las ciudades se consume el 78% de la energía mundial y se produce más del 60% del dióxido de carbono mundial (proveniente principalmente de la energía, el transporte, los edificios y la infraestructura hídrica²), aunque su espacio geográfico representa menos del 2% de la superficie de la tierra. Este efecto se da principalmente por la generación de energía, uso de vehículos con diésel, crecimiento de la industria y el uso de biomasa.

Este panorama se agrava aún más, si se tiene en cuenta que para el 2050 dos tercios de la población mundial vivirán en zonas urbanas³. Para el caso colombiano, según el censo nacional del DANE (2018), el nivel de urbanización es cercano al 78%. Lo anterior, en cierta medida, a razón de la disminución de la tasa de mortalidad y las elevadas tasas de natalidad que se dieron en la década de los 50, generando que la población creciera durante al menos tres décadas a tasas superiores del 3% anual. De igual forma, a comienzos del siglo XX se dio una rápida urbanización, que se aceleró en la década de los 30, cuando empezó a surgir la industrialización en las principales ciudades, con un desarrollo y fuerzas similares a otros países⁴.

El aumento dinamizado de la urbanización y la mala planificación han empeorado problemas como olas de calor urbano, que a su vez ocasionan un aumento en la demanda de energía, que inciden en el

deterioro ambiental. A pesar de los riesgos, muchas ciudades aún no se han enfrentado al cambio climático. En algunas ciudades, la existencia de regulaciones en la planificación urbana en pro del medio ambiente es limitada y faltan políticas relevantes con planes de acción. La falta de recursos también es un factor clave que dinamita la respuesta de las autoridades ante los desastres producidos por el cambio climático.

Aun así, cuando se planifica, capacita y gestiona a través de las estructuras de gobierno adecuadas, las ciudades pueden convertirse en espacios sustentables, libres de carbono, resilientes e inteligentes, lo cual contribuye a mitigar las causas del cambio climático y a la adaptación del entorno a sus impactos⁵.

En este sentido, el presente proyecto de ley se presenta como una propuesta para combatir los efectos del cambio climático, y mitigar la reproducción de más afectaciones para el medio ambiente.

Colombia es un país de ingreso medio, cuyas emisiones representan el 0,4% de las emisiones globales (Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería, 2016). Siendo un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, y una economía en crecimiento, tiene el compromiso de aportar a la reducción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) a la vez que avanza en una senda de desarrollo sostenible, resiliente y bajo en carbono (Ideam, 2017).

Los techos verdes y jardines verticales, es infraestructura que ayuda a mejorar el ambiente y el microclima de las ciudades al aumentar las zonas de amortiguación de los gases de efecto invernadero (disminuye la polución) y reduce el calor con el consecuente ahorro energético (efecto isla de calor), al tiempo que habilitan la infiltración y acumulación del agua de lluvia, retrasan su llegada a los drenajes pluviales y permiten la evapotranspiración del agua almacenada⁶.



Fuente: Imagen extraída de la página oficial del Ministerio de Ambiente.

¹ (n.d.). TERCERA COMUNICACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. Se recuperó el junio 10, 2019 de <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN EJECUTIVO TCNCC COLOMBIA.pdf>

² (2018, noviembre 29). OCDE, ONU Medio Ambiente y Banco Mundial piden un cambio Se recuperó el junio 13, 2019 de <http://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/comunicado-de-prensa/ocde-onu-medio-ambiente-y-banco-mundial-piden-un-cambio>

³ “Amenazas de la urbanización | National Geographic.” <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/amenazas-de-la-urbanizacion>. Se consultó el 11 jun. 2019.

⁴ “TERCERA COMUNICACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA.” <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN EJECUTIVO TCNCC COLOMBIA.pdf>. Se consultó el 10 de jun. 2019.

⁵ “El Cambio Climático – ONU-Hábitat español UN-Hábitat.” <http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/cambio-climatico/>. Se consultó el 10 de jun. 2019.

⁶ (n.d.). (PDF) http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid Se recuperó el 12 de junio de 2019 de <https://www.researchgate.net/publication/318085589> http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pidS1851-300X2017000200001IngesnrmsitInges

Luego, los techos verdes y jardines verticales son mucho más que una moda y un simple ornamento urbano. En muchos países existen leyes y programas en pro del revestimiento verde de las ciudades.

Dinamarca tiene una política ambiental para que Copenhague, una de las ciudades más pobladas del país, sea en 2025 la primera capital del mundo neutral en emisiones de carbono. Esta es la segunda ciudad que implementa una legislación en materia de azoteas verdes, la primera fue **Toronto, Canadá**, donde se implementó una ley similar que ha dado como resultado 1.2 millones de metros cuadrados verdes en diferentes tipos de construcciones, así como un ahorro energético anual de más de 1.5 millones de kwh para los propietarios de inmuebles⁷. En la actualidad es obligatorio que los nuevos propietarios de inmuebles tengan azoteas verdes.

En Francia, el Parlamento aprobó una ley que busca reducir la contaminación del aire, la cual exige a las nuevas construcciones tener techos verdes y paneles solares⁸.

Recientemente, **Suiza** se ha sumado a los esfuerzos para mitigar el cambio climático con una ley federal de techos verdes.

En **México**, se promueve mediante leyes la implementación de los techos verdes, incorporando nuevas disposiciones en las leyes: *Cambio Climático, Ambiental, Desarrollo Urbano, Orgánica del Municipio Libre, Hacienda para los Municipios y Fomento a la Vivienda del Estado de San Luis Potosí*⁹. También, la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías de la Secretaría del Medio Ambiente impulsó la instalación de las azoteas en edificaciones de diversos tipos. De acuerdo con datos del Gobierno de la Ciudad de México, se ha realizado y colaborado en la construcción de 19.152.59 metros cuadrados, con lo que se alcanza casi 35.000 metros cuadrados de este tipo de espacios como hospitales, escuelas públicas y plazas.

En **Argentina**, recientemente, el INTA y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron un convenio que replantea el desarrollo y promueve la resiliencia en el ámbito urbano y fomenta la implementación de tecnologías sustentables como los techos verdes y jardines verticales. Así, mediante

el Instituto de Floricultura del INTA Castelar, se dictarán capacitaciones, charlas y talleres con referencia a los beneficios de la implementación de estas tecnologías, se definirán estrategias de estudio de espacios verdes y sustentabilidad ambiental de la ciudad¹⁰.

En Colombia se han desarrollado algunos proyectos, a comienzos de 2016, Paisajismo Urbano junto con Groncol, finalizaron la construcción del jardín vertical más grande del mundo hasta la fecha. Este proyecto tiene más de 3.100 metros cuadrados y está compuesto por 115.000 plantas, de 10 especies y 5 familias diferentes, se encuentra localizado en la ciudad de Bogotá¹¹.



Fuente: Recuperado de la página oficial de Paisajismo Urbano.

Igualmente, la Secretaría Distrital de Ambiente, según lo establecido en el acuerdo 418 del 2009, ha desarrollado la campaña “Una piel natural para Bogotá” la cual realiza asesorías y capacitaciones de forma gratuita para quienes deseen implementar estas tecnologías en el distrito. Adicionalmente la Secretaría generó la Guía práctica de techos verdes y jardines verticales.

Otro ejemplo de estas buenas iniciativas es la ciudad de Medellín, donde se adoptó una estrategia de revestimiento verde para la ciudad con la implementación de muros verdes. Hace un año, según la subsecretaría de recursos naturales renovables, se habían cubierto 2.300 metros cuadrados de los 5.000 que se tenían proyectados.

⁷ (2017, junio 29). Apartado Uno Congreso del Estado de San Luis Potosí. Se recuperó el 12 de junio de 2019 de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/upload/tl/gpar/2017/06/uno_1.pdf

⁸ (2016, agosto 8). LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de ... Legifrance. Se recuperó el 12 de junio de 2019 de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033016237&categorieLien=id>

⁹ (2017, junio 29). Apartado Uno Congreso del Estado de San Luis Potosí. Se recuperó el 12 de junio de 2019 de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/upload/tl/gpar/2017/06/uno_1.pdf

¹⁰ (n.d.). En Argentina, adaptarse al cambio climático es ley | Revista RIA. Se recuperó el 12 de junio de 2019 de <http://ria.inta.gob.ar/contenido/en-argentina-adaptarse-al-cambio-climatico-es-ley>

¹¹ (2015, diciembre 17). El jardín vertical más grande del mundo está en Colombia. Se recuperó el 12 de junio de 2019 de <http://www.paisajismourbano.com/el-jardin-vertical-mas-grande-del-mundo-en-colombia>

Adicional a lo anterior, la Resolución número 0529 plantea algunos lineamientos para la construcción sostenible, sin embargo, estos se limitan al ahorro de energía y agua, dejando otros aspectos de las construcciones sostenibles y resilientes, importantes, de lado. Atendiendo a los esfuerzos que ya se han adelantado desde el gobierno, en el parágrafo 4°, del artículo 6° del presente proyecto de ley se rescata lo establecido en dicha resolución, al considerarlo de gran interés para los fines de que trata este documento.

Estas iniciativas, tanto nacionales como internacionales, son la prueba de que las estrategias destinadas a cuidar el medio ambiente son necesarias y viables, con lo cual solo se requiere de una buena planeación e intención política para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En relación a esta iniciativa, se conoció el Decreto 1285 de 2015 y la Resolución 0549 del mismo año expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones”. No obstante, esta iniciativa solo contempla el ahorro de energía y agua.

En cuanto al ordenamiento territorial y uso del suelo, en el artículo 3° de la Ley 388 de 1997 se establece como una de las finalidades de la Función Pública del Urbanismo es “atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible” (subrayado fuera del texto).

Así mismo, en la Constitución Política se recalca la necesidad y el compromiso que debe tener el Estado con el medio ambiente, su protección, conservación y sustitución, así como fomentar la educación y buenos hábitos que contribuyan a proteger los recursos naturales y contribuir con un ambiente sano. En este orden de idea se destacan los siguientes artículos:

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. (Énfasis fuera del texto).

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 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. (Énfasis fuera del texto).

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad... (Énfasis fuera del texto).

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-154/13 advierte que

La conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho internacional y local de rango constitucional, del cual son titulares todos los seres humanos, “en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud”. Al efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado colombiano la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros. (Énfasis fuera del texto).

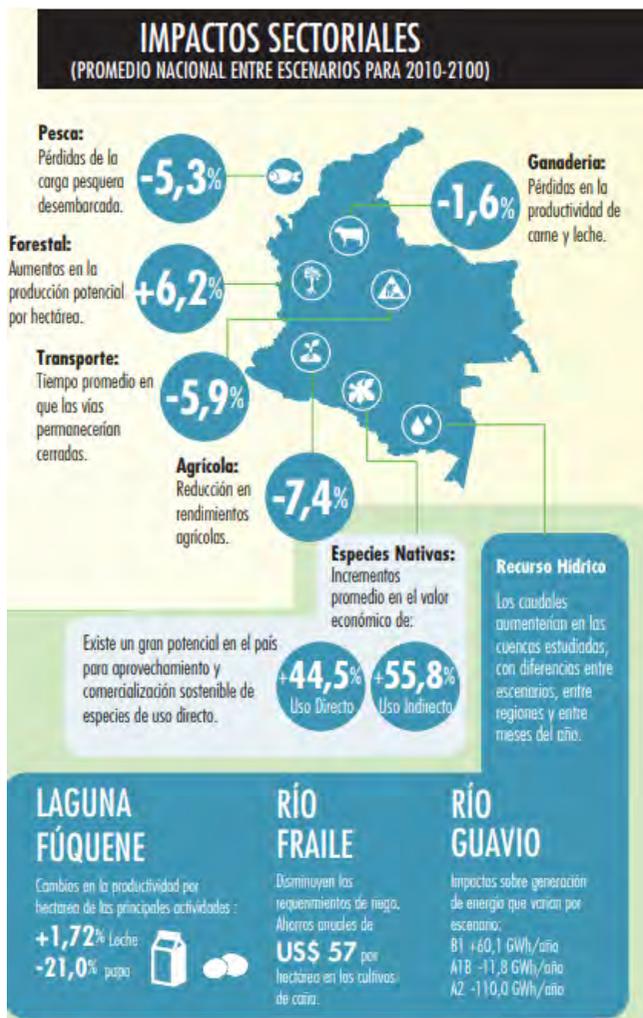
FUNDAMENTOS SOCIOECONÓMICOS

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), ha llevado a cabo una agenda de investigaciones con análisis económicos sobre las implicaciones del cambio climático en el país.

Para el año 2014, un estudio publicado por el DNP en coordinación con el BID y la Cepal, tuvo como conclusión que en un escenario macroeconómico con cambio climático, la pérdida anual promedio, 2010-2100, sería de 0.49% del PIB, lo que sería equivalente a asumir cada 4 años pérdidas como las de La Niña 2010-2011. También se daría una disminución en el consumo total de 0,61% y los hogares verían reducido su bienestar en 2,8%, resultado del cambio en los precios¹².

Lo anterior como consecuencia de las pérdidas que se podrían presentar en los sectores: transporte, pesca, ganadería y agricultura, y en la provisión del recurso hídrico.

¹² (n.d.). Impactos Económicos del Cambio Climático en ... Mantenimiento DNP. Se recuperó el 17 de junio de 2019 de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Impactos%20Econ%C3%B3micos%20del%20Cambio%20Climatico_Sintesis_Resumen%20Ejecutivo.pdf



Fuente: Figura extraída de la infografía del estudio de los Impactos Socioeconómicos del Cambio Climático en Colombia (2014).

La situación se agrava aún más, si se tiene en cuenta que una quinta parte del territorio de Colombia, el 85% de la población y el 87% del PIB están en peligro a causa de múltiples desastres naturales¹³.

Una dificultad para la implementación de medidas sustanciales en pro del medio ambiente, repercute en la baja inversión que no se refleja como prioridad en la asignación de recursos a nivel nacional, territorial y local. El gasto asociado al cambio climático se concentra en acciones indirectas y las inversiones que generan un mayor impacto aún son pocas¹⁴. Según los datos disponibles actualmente la brecha de financiamiento asociado a cambio climático en el país, es de mínimo \$3,5 billones de pesos anuales, para cumplir su meta de mitigación planteada en los compromisos internacionales y evitar daños en infraestructura similares a los ocurridos por el fenómeno de La Niña. Hasta el año 2015 las inversiones ascendía a 1,4 billones, no obstante para

esa fecha la inversión para mitigar los efectos debía ser aproximadamente de 5 billones.

Promedio Inversión 2011-2015 por enfoque y por sistema de información consultado. En millones de pesos de 2015.

		ADAPTACIÓN	MITIGACIÓN	AMBOS	TOTAL
SIIF	Nación	623.525	54.131	86.093	763.748
	Departamentos	15.925	2.315	28.777	47.017
FUT	Municipios	76.107	28.928	286.831	391.867
	Corporaciones	16.145	987	3.388	20.519
SGR	Departamento	72.854	43.145	31.747	147.746
	Municipio	23.541	3.251	13.527	40.319
Total		828.096	132.756	450.363	1.411.216

Según informe de la ONU, los gobiernos no están haciendo un uso eficiente del gasto público como palanca para descarbonizar las economías mediante la inversión en infraestructura e innovación bajas en emisiones. Las plantas de energía en construcción o en planificación conducirán a casi una duplicación de las emisiones causadas por la generación de energía, y los incentivos para cambiar a energía e infraestructura verdes, siguen siendo débiles¹⁵.

Por ejemplo, en el informe número 14 de la OCDE “Climate-resilient infrastructure”, se muestra cómo los fenómenos meteorológicos extremos afectan la infraestructura vulnerable a los efectos del cambio climático, y con ella la prestación de servicios: i) las inundaciones de 2011 en el este de China causaron daños importantes en 28 enlaces ferroviarios, 21,961 carreteras y 49 aeropuertos, además de reducir el suministro eléctrico a millones de hogares, ii) en 2015, el nivel de agua en el embalse principal de São Paulo cayó a un 4% de la capacidad, lo que llevó al racionamiento de agua potable y al descontento social, iii) en Europa, se prevé que el cambio climático aumentará diez veces los daños a la infraestructura debido a fenómenos meteorológicos extremos para fines de siglo, si la infraestructura no es resiliente, y iv) los cambios de tendencia también tendrán impactos significativos para la infraestructura. En un escenario de clima seco, el valor de la generación de energía hidroeléctrica en África podría verse afectado en USD 83 mil millones, lo que aumentaría los costos para los consumidores.

Lo anterior evidencia los enormes desafíos a los que se enfrenta el mundo en materia de infraestructura resiliente y lucha contra el cambio climático. Es por esto, que las inversiones realizadas en pro de mitigar los efectos de calentamiento global son claves para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental, a la vez que el país contribuye a proteger la vida, la biodiversidad y el desarrollo urbano resiliente.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

¹³ (n.d.). Colombia OECD.org. Se recuperó el 17 de junio de 2019 de <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/Colombia%20Highlights%20spanish%20web.pdf>

¹⁴ “TERCERA COMUNICACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA”. http://documentacion.ideam.gov.co/open-biblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TC-NCC_COLOMBIA.pdf. Se consultó el 10 de junio de 2019.

¹⁵ (2018, noviembre 29). OCDE, ONU Medio Ambiente y Banco Mundial piden un cambio ... Se recuperó el 13 de junio de 2019 de <http://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/comunicado-de-prensa/ocde-onu-medio-ambiente-y-banco-mundial-piden-un-cambio>

Bibliografía**Climate-Resilient Infraestruct OCDE**

- <http://www.oecd.org/environment/cc/policy-perspectives-climate-resilient-infrastructure.pdf>
- <http://www.todoesciencia.gov.co/cambio-climatico-en-colombia>
- http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023731/TCNCC_COLOMBIA_CMNUCC_2017_2.pdf

http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosAmbientalesySectorialyUrbana/pdf/Sello_ambiental_colombiano/cartilla_criterios_amb_diseño_construc.pdf

Documento de la Contraloría Colombia (PGAU)

- <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1134239/Auditor%C3%ADa+de+Desempe%C3%B1o+a+la+gesti%C3%B3n+del+Ministerio+de+Ambiente+y+Desarrollo+Sostenible+%E2%80%93+MADS+y+las+Corporaciones+Autonomas+Regionales+en+el+Marco+de+La+Pol%C3%ADtica+De+Gesti%C3%B3n+Ambiental+Urbana+%E2%80%93+PGAU/35de18a2-f592-4395-96af-ba668cdea421?version=1.1>

Política Pública Minambiente Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU)

- http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosAmbientalesySectorialyUrbana/pdf/Polit%C3%A1ccas_de_la_Direcci%C3%B3n/Política_de_Gestión_Ambiental_Urbana.pdf
- <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201285%20DEL%2012%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>
- <http://www.minvivienda.gov.co/ResolucionesVivienda/0549%20-%202015.pdf>
- <https://www.linkedin.com/pulse/plant-more-trees-fight-climate-change-indian-states-veeravalli/>
- <http://ambientebogota.gov.co/web/unapiel-natural-para-bogota//consulta-la-guia-tecnica-de-techos-verdes-para-bogota>
- http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-23142017000100004

Empresas privadas

- <http://groncol.com/proyectos-todos/>
- <http://www.sustentar.co/>
- <http://www.fao.org/3/p4150s/p4150s01.htm>
- <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/pdf/GGCLAC/Ciudades-mas-verdes-America-Latina-Caribe.pdf>

- https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Medio%20Ambiente/Secciones/Normas/Documentos/2009/DECRETO_817_DE_2008.pdf
- <http://grandesrealidades.argos.co/reglamento-construccion-sostenible/>
- <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201285%20DEL%2012%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>
- http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/estudio_ambiental_-_ppru_voto_nacional_la_estanzuela_0.pdf
- <http://www.fao.org/home/es/>
- <http://congresosanluis.gob.mx/content/iniciativa-para-promover-la-instalaci%C3%B3n-de-azoteas-y-muros-verdes>
- https://elpais.com/elpais/2018/04/10/seres-urbanos/1523384810_674052.html

Documentos científicos

- https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022016000100005
- <http://www.scielo.org.co/pdf/cein/v28n1/0124-8170-cein-28-01-00073.pdf>
- http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-23142017000100004
- http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842016000100011
- https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=impact+of+green+roofs+on+the+environment&btnG=
- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0960148111006604>
- <https://dl.sciencesocieties.org/publications/jeq/abstracts/34/3/1036>
- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306261913008775>
- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0269749110004859>
- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969713011911>

Congreso de México

- <http://congresosanluis.gob.mx/legislacion/leyes?page=1>

Gacetas Congreso de México

- <http://congresosanluis.gob.mx/trabajo/trabajo-legislativo/gacetas-parlamentarias>
- http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/tl/gpar/2017/06/uno_1.pdf

Ley de Buenos Aires sobre techos verdes

- <http://argentinambiental.com/legislacion/ciudad-bs-aires/ley-4428-techos-terrazas-verdes/>

Ley de Francia

- <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/8/2016-1087/jo/texte>
- <https://revistas.upb.edu.co/index.php/puente/article/view/7128/6517>
- <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.18389/dearq13.2013.11>
- http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-23142017000100004
- <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n63/art05.pdf>
- <http://www.scielo.org.ar/pdf/cuba/v22n22/v22n22a08.pdf>
- http://www.usal.edu.ar/archivos/graduados/xii_concurso/Agustina_Farinella.pdf
- http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0366-52322012000100001
- [https://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000034](https://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000034)
- <https://www.osti.gov/etdweb/biblio/20414915>
- <https://www.las2orillas.co/jardines-verticales-para-una-bogota-verde/>
- <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/techos-verdes-y-jardines-verticales>
- http://www.construdata.com/Bc/Otros/Documentos/especificaciones_tecnicas_y_arquitectonicas.asp
- <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54501>
- <https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/?Jardines-verticales-para-enfriar-edificios-en-climas-mediterraneos>

CÁMARA DE REPRESENTANTES**SECRETARÍA GENERAL**

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 031 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Dotar de bebederos de agua potable destinados al consumo por parte de la ciudadanía en el espacio público.

Artículo 2°. *Cantidad.* La cantidad de bebederos se deberá determinar según la norma técnica pertinente, relativa a la población y la disponibilidad del recurso hídrico.

Artículo 3°. *Características.* Los bebederos deben:

- a) contar con un mecanismo adecuado que impida que viertan agua en forma constante;
- b) mantenerse en perfectas condiciones de higiene y funcionamiento;
- c) permitir su utilización sin que las manos deban entrar en contacto con el agua y sin que los labios deban tocar algún elemento de su estructura;
- d) posibilitar su utilización a personas con discapacidad;
- e) poseer una altura adecuada para su uso por parte de las personas de distintas edades.

Artículo 4°. *Ubicación.* Los bebederos deben ubicarse en espacios de uso común y, cuando fuera posible, alejados de los baños a fin de evitar la contaminación de los mismos.

Artículo 5°. *Autoridades responsables.* La autoridad responsable de la supervisión de la correcta aplicación de la presente ley serán las secretarías de salud del orden departamental para los municipios de categorías cuatro (4) cinco (5) y seis que implementen la presente ley, en los demás será supervisado por la respectiva Secretaría.

Parágrafo. En aquellos municipios sujetos a supervisión por parte de la secretaria de salud de orden departamental, la gobernación podrá realizar inversión directa en la instalación de bebederos de conformidad con las reglas previstas en la presente ley.

Artículo 6°. *Obligaciones.* La obligación de instalar, acondicionar y mantener en buen funcionamiento a los bebederos en los establecimientos de gestión estatal recae sobre las secretarías de infraestructura o quien haga sus veces, en coordinación con la secretaría de salud.

Artículo 7°. *Plazo.* Los bebederos deben estar instalados en el transcurso de dos (2) años contados desde el momento de la promulgación de la presente ley de acuerdo a las condiciones presupuestarias previstas en el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 8°. *Partidas presupuestarias.* La instalación de la infraestructura necesaria podrá emplear recursos de transferencias por agua y saneamiento básico siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial.

Artículo 9°. Las disposiciones previstas en la presente ley rigen de forma obligatoria para aquellos municipios o distritos de categoría uno, dos y tres, o especial equivalente. Para los demás municipios la adopción de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley será optativa.

Artículo 10. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2019
 CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público.

CONSTITUCIÓN

El derecho fundamental al agua se vincula con una serie de requerimientos materiales mínimos para la existencia digna de una persona, a esto lo ha denominado la Corte Constitucional mínimo vital. Bajo esta idea se han estimado las proporciones máximas de restricción de la dimensión prestacional de algunos derechos, dicho de otra manera, el tope de las limitaciones que puede imponerse a una persona sobre el acceso a determinado bien indispensable para la vida digna, en el caso del agua ha estimado la Corte que bajo cualquier circunstancia se debe garantizar por lo menos 50 litros de agua por persona al día (T-740 2011).

Las obligaciones a cargo del Estado en materia de servicios públicos surgen del artículo 365 de la Constitución cuando señala que son inherentes a la finalidad social del Estado y debe este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Igualmente, por mandato del artículo 366 de la Carta Política, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado siendo objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas, entre otras, las de saneamiento y agua potable.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al agua se encuentra ligado al principio de dignidad humana, pues este constituye un elemento para tener unas condiciones materiales de existencia adecuadas (vivir bien). Ha dicho también la Corporación que el suministro permanente e ininterrumpido de agua es el medio para hacer efectiva esa garantía constitucional. (T-103 de 2016).

la Corte ha considerado que la administración municipal es responsable de garantizar el abastecimiento continuo y permanente del servicio de agua, si la prestación del mismo es directa, pero también en aquellas ocasiones en las cuales se contrata a un tercero para encargarse del suministro, o cuando por circunstancias geográficas las comunidades constituyen acueductos comunitarios o veredales destinados específicamente a la satisfacción de un grupo de personas que no tienen

acceso a los acueductos instalados para abastecer un municipio. (T-103 de 2016).

LEGISLACIÓN

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001, estableció dentro de las competencias de los municipios “*directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias (...) 76.1. Servicios Públicos. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos*”.

ACUERDOS INTERNACIONALES

La integridad en la gobernanza en el sector del agua es condición indispensable para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); no solo los objetivos en materia de agua, sino también los que apuntan a poner fin al hambre, a promover la agricultura sostenible, a lograr la igualdad de género y a generar fuentes de energía sostenible confiables. La integridad es esencial para proteger el medio ambiente y los ecosistemas y para construir ciudades seguras y sostenibles.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el objetivo 6 –garantizar la disponibilidad de agua y saneamiento para todos– va más allá del agua potable y el saneamiento, y abarca la higiene, la gestión de las cuencas fluviales con especial énfasis en la gestión integrada de los recursos hídricos, y las preocupaciones ambientales.

En la meta 6.2 se menciona explícitamente la necesidad de las mujeres y las niñas de saneamiento e higiene adecuados y en condiciones de igualdad.

“El agua se considera como un derecho fundamental y, se define, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico”. El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

ACCESO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA

Aunque en la última década, la cobertura de acueducto a nivel nacional registró una mejora sustancial, pasando de 79.7% en 1993 a 86.1% en el 2003(1).

La cobertura del servicio de acueducto no llega a 3,6 millones de personas y en alcantarillado falta cubrir a 5,6 millones de colombianos.

Del total de planes de desarrollo analizados, 568 municipios (56%) incluyen la cobertura urbana de acueducto en sus diagnósticos, mientras que el 44% restante no lo hace. Para las zonas rurales y de población dispersa, solo el 35% de los municipios incluyen el dato de cobertura de acueducto.

La tasa de morbilidad y mortalidad infantil por enfermedades relacionadas con el consumo de agua de baja calidad, entre las que se encuentran la diarrea y el cólera, aún es alta en el país²⁰. Las malas aguas generan un impacto negativo en la salud pública que según cálculos recientes asciende aproximadamente a 1,96 billones de pesos al año²¹, de los cuales el 70% corresponde al impacto de la morbilidad y mortalidad por enfermedades diarreicas y el 30% restante al gasto en prevención.

En esta medida una de las estrategias centrales para la universalización del acceso al derecho fundamental al agua potable es desvincular el acceso al servicio público de agua potable de la unidad habitacional, adicionando un valor de bienestar al espacio público que se espera repercuta en la calidad de vida de los habitantes e impacte sobre las inequidades en el acceso propias de las grandes urbes.

Cordialmente,


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 032 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para Educación Superior.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por ingreso o egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.

Parágrafo. Para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades en el caso de sucursales de compañías extranjeras cuando no se demuestre la reinversión de las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertidas.

Artículo 2°. *Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.* Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el derecho interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia.

Artículo 3°. El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Parágrafo. Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para Educación Superior.

Es función del legislador desarrollar, mediante la norma tributaria, parámetros de equidad y desarrollo, alentando a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, el cual debe ser exigido mediante las reglas de la ley y a través de la determinación, ejecución, cobro y fiscalización de las obligaciones consiguientes por parte de la autoridad administrativa, dentro de conceptos de

justicia y equidad (artículo 95, numeral 9, de la Constitución). Este criterio es confirmado por el artículo 363 de la Carta, según el cual el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Constituye una verdad de nuestro ordenamiento jurídico, como lo ha expresado en varias ocasiones la honorable Corte Constitucional, corresponde al Congreso, como organismo colegiado elegido por el pueblo, cuya representación ejerce, expedir las leyes tributarias, tanto aquellas que crean impuestos, tasas y contribuciones de orden nacional como las que los modifican, aumentan, disminuyen o suprimen.

En sentencia C-221 de 1997 se consideró que la ley puede gravar las actividades relacionadas con los recursos no renovables, pero no puede establecer como hecho gravable la explotación que por mandato de la Carta está sujeta al pago de regalías. Es por esta razón que el presente proyecto de ley opta por gravar las remesas, asumiendo que esta transacción puede soportar el gravamen.

El sector de hidrocarburos (petróleo y gas) aportó el 5,1% promedio anual al PIB durante los últimos siete años; sin embargo, al no estar adscrito este recurso adicional a un sistema de inversiones sólidas, se ha empleado como recurso contingente sin responder a un parámetro de inversión que permita hacer seguimiento al empleo de los recursos en el paso del tiempo, lo que ha dificultado además medir el impacto de la inversión de las utilidades derivadas de un recurso no renovable, que debería apalancar el robustecimiento a otros sectores de mayor duración en el tiempo como los sectores de ciencia, tecnología e innovación.

En palabras del profesor Álvaro Pardo, “Una economía sólida y competitiva es aquella que ha desarrollado actividades capaces de sostenerla en el mediano y largo, aun en contra de fuertes choques internos o exógenos. Colombia está lejos de ello y, por el contrario, no cuenta con una economía robusta justamente porque los últimos gobiernos se la jugaron por la vía fácil del desarrollo de sectores primarios, de ciclos profundos y precios inestables, que castigaron sectores claves, generadores de riqueza y empleo.

La experiencia internacional muestra países que aprovecharon su riqueza minera para ahorrar e invertir en sectores sostenibles, superaron la maldición de los recursos naturales y tienen actualmente altos niveles de ingresos per cápita y de vida de sus habitantes¹”.

Hacia una economía posextractivista

La idea que alienta el presente proyecto es la de impulsar políticas sectoriales que usen las actividades extractivas y sus recursos para construir las bases de desarrollo posextractivista apalancado en el sistema de universidades públicas que han jalonado los principales desarrollos en materia de

ciencia, tecnología e innovación bajo la premisa de la autonomía universitaria y su experticia técnica y social para generar transformaciones.

Es preciso entonces avanzar hacia estrategias que enmarcarse como “posextractivistas” bajo el entendido de que las mismas no postulan prohibir todas las formas de extractivismo, sino que exploran vías que permiten redimensionar esos sectores, dejar de depender económicamente de ellos y mantener únicamente aquellos que sean verdaderamente necesarios, y bajo condiciones de operación aceptables.

Esta reducción resulta precisa de cara a la abrumadora evidencia de los impactos del extractivismo, como pueden ser la pérdida de áreas naturales, contaminación, desplazamiento de comunidades locales, destrucción de las economías regionales, manipulación e imposición sobre comunidades rurales o grupos indígenas, vínculos con casos de corrupción y la incontrovertible verdad del límite de los recursos sobre los que se sustenta, no es posible plantear un desarrollo ilimitado sobre la base de recursos ilimitados.

El extractivismo tiene un futuro acotado, ya que está basado en recursos que son finitos y no se renuevan. No faltan quienes rechazan estos límites ecológicos al crecimiento económico, alegando que otros recursos reemplazarán a los que se agoten, o bien se hallarán soluciones científico-técnicas. Pero el escepticismo frente a esta vieja advertencia se 192 Eduardo Gudynas está derrumbando. Por ejemplo, en el caso del petróleo, incluso la Agencia Internacional de Energía acaba de aceptar que seguramente se ha pasado el pico de producción de hidrocarburos, y por lo tanto estamos en el ciclo descendente de consumo de las reservas (Honty, 2010).

La persistencia extractivista reproduce los conflictos sociales y el deterioro ambiental. Sus beneficios económicos y comerciales deberían ser contrastados con los costos económicos detrás de los impactos sociales y ambientales. De esta manera queda claro que bajo este neoextractivismo progresista, si bien se aminoran y compensan las urgencias sociales, no se logran avances sustanciales en otros frentes. Las transiciones hacia alternativas al desarrollo otorgan un papel destacado a los objetivos ambientales. Están alineadas con el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza².

La idea de transferir recursos del sector extractivo al sector educativo no pretende solucionar el problema de la dependencia de los mismos de forma inmediata; sin embargo, aspira a abrir procesos de transición con la idea clara de que no hay soluciones rápidas, hay que abrir procesos, pensar en transiciones. Nada ocurre de la noche a la mañana y por esto es preciso dar los pasos en la dirección correcta.

De los hidrocarburos a la educación

¹ *Los quince mitos de la gran minería en Colombia*, Álvaro Pardo, Colombia Punto Medio.

² *Caminos para las transiciones post extractivistas*. Eduardo Gudynas. Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes).

Es importante comprender que no es un proceso instantáneo ni de resultados homogéneos; la educación, precisamente por la heterogeneidad de los sujetos que concurren a ella, implica que ningún sistema educativo es capaz de crear igualdad de conocimientos. La pregunta relevante es, entonces, si existen políticas educativas que produzcan sistemas capaces de acortar las brechas existentes entre los distintos grupos sociales, potenciando el *quantum* de capital humano requerido por el desarrollo económico y social.

Las dimensiones de la educación conciben tres aspectos relevantes que coexisten en su naturaleza: uno de derecho, uno prestacional y otro como bien. En el momento de pensar las interacciones del mismo, una y otra categoría se sobreponen para su análisis. Desde una perspectiva cepalina de profundo corte economicista concibe a la educación principalmente como bien y no obstante plantea dos vertientes para afrontar su utilidad de cara al desarrollo económico:

La educación es un bien de inversión y, como tal, constituye una contribución relevante al desarrollo económico. Toda inversión supone afrontar costos para obtener los beneficios esperados. La relación existente entre ambos puede ser analizada desde una doble óptica: i) la privada (análisis financiero), que compara los costos y beneficios directos, valorados a precios de mercado, para escoger la alternativa que maximice el volumen y tasa de ganancia para el dueño de los recursos que se asignan al proyecto; y ii) la social (análisis económico o socioeconómico), en la que se consideran también costos y beneficios indirectos a precios de eficiencia, buscando maximizar el impacto (rentabilidad) de la inversión sobre la sociedad en su conjunto.

En materia de educación, la inversión puede resultar en varios tipos de beneficios que, si bien se encuentran interrelacionados entre sí, resultan analíticamente distinguibles: El aumento de conocimientos y destrezas que aumentan la productividad del trabajo. El crecimiento del

producto nacional (beneficio para el país) y del ingreso (beneficio para el individuo). La disminución del tiempo que se requiere para el acceso al mercado laboral, lo que beneficia tanto al individuo como a la sociedad.

La mayoría de los países de América Latina han reconocido la necesidad de una inversión masiva a nivel de la educación secundaria. Durante las reuniones organizadas por el Gobierno del Estado de Nuevo León, llamada “El Futuro de las Américas” en enero del 2004, se confirmó la intención de lograr una transformación de “mano-factura” a “mente-factura” y esto es obviamente mucho más factible a través de la educación universitaria en conjunto con la planta productiva del Estado.

Según un estudio de López, Thomas y Wang (1999) sobre reportes del Banco Mundial, un gran número de países que han logrado un fuerte desarrollo económico lo han acompañado de una inversión sustancial en capital humano. Las principales teorías económicas confirman esta relación causal entre la educación y el crecimiento, y muchos estudios demuestran la rentabilidad de una inversión en educación³. Es precisamente por estas razones que encontramos adecuado y pertinente el presente proyecto de ley y solicitamos dar trámite al mismo.

OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO EGRESO POR HIDROCARBUROS

De conformidad con la información proporcionada por el Banco de la República, es pertinente indicar que el concepto de remesas, desde el punto de vista cambiario, se refiere a las transferencias corrientes realizadas por los emigrantes a sus países de origen, ya sea en dinero o especie y que hacen parte de las transferencias corrientes registradas en la balanza de pagos de Colombia. Sin embargo, esta operación es reserva de las personas naturales.

Lo adecuado en el sector hidrocarburos es referirse a las operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos. Los montos nos permiten evidenciar una solvencia suficiente en el sector para soportar el gravamen.

Movimientos de Divisas del Sector de Hidrocarburos - Años del 2009 a 2019 /1

INGRESOS		Cifras en Millones de Dólares										
Numeral / Año	Descripción Numeral	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 1/
4026 /2	Inversión Directa de Capitales del Exterior en Sociedades Nacionales y con Capital del Exterior que Realicen Actividades del Sector de Hidrocarburos y Minería.	219,8	363,7	1.107,1	3.918,3	228,7	484,6	142,4	108,8	83,0	16,6	3,2
1070	Venta de Petróleo Crudo y Gas Natural de Producción Nacional	0,8	0,0	0,1	0,7	8,4	16,5	21,9	11,5	16,7	24,5	1,9
1535	Servicio de Transporte por Tubería de Petróleo Crudo y Gas Natural	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	60,0	107,2	0,8	91,5	5,6	0,0
1310 /3	Inversión Suplementaria al Capital Asignado - Exploración y Explotación de Petróleo	3.679,6	4.353,4	7.384,3	8.304,3	9.092,6	8.745,2	4.993,9	2.589,9	3.128,4	3.434,6	1.029,6
1320 /3	Inversión Suplementaria al Capital Asignado - Servicios Inherentes al Sector de Hidrocarburos	795,0	1.274,3	1.940,9	2.128,3	2.086,1	1.933,7	1.396,5	632,3	821,5	992,1	338,3
Total		4.695,4	5.991,5	10.432,5	14.351,7	11.415,8	11.240,0	6.661,9	3.343,3	4.141,1	4.473,4	1.373,0
EGRESOS												
Numeral / Año	Descripción Numeral	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 1/
2018	Compra de Petróleo Crudo y Gas Natural de Producción Nacional	207,2	274,9	213,6	157,5	165,0	111,7	110,7	127,9	87,9	81,2	13,2
2009	Servicio de Transporte por Tubería de Petróleo Crudo y Gas Natural	0,2	0,4	0,2	0,3	0,6	0,4	0,8	2,1	0,8	0,2	0,1
Total		207,4	275,4	213,8	157,9	165,6	112,1	111,6	130,1	88,7	81,4	13,3

1/ Las cifras del año 2019, corresponden al Primer Trimestre.

2/ Este numeral cambiario también incluye la inversión directa en empresas del régimen cambiario general del sector minero.

3/ Este numeral cambiario también incluye sucursales del régimen cambiario especial del sector de hidrocarburos.

Fecha Corte: Abril 16 de 2019.

³ *Impacto que tiene la inversión en educación superior en el desarrollo económico: factor crítico de progreso económico*, José Barragán Codina, Manuel Barragán Codina y Felipe Pale Cervantes.

Movimientos de Divisas del Sector de Hidrocarburos - Años del 2009 a 2019 /1

INGRESOS		Cifras en Millones de Dólares										
Numeral / Año	Descripción Numeral	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 1/
1310 /2	Inversión Suplementaria al Capital Asignado - Explotación y Explotación de Petróleo	3.679,6	4.363,4	7.384,3	8.304,3	9.092,6	8.745,2	4.903,0	2.589,9	3.128,4	3.434,6	1.029,6
1320 /2	Inversión Suplementaria al Capital Asignado - Servicios Inherentes al Sector de Hidrocarburos	795,0	1.274,3	1.940,9	2.128,3	2.086,1	1.933,7	1.396,5	632,3	821,6	992,1	338,3
4025 /3	Inversión Directa de Capitales del Exterior al Capital de Sucursales Régimen Especial - Sector Hidrocarburos y Minería	1,4	1,7	8,1	2,0	0,6	2,4	0,9	0,1	0,2	0,2	0,0
Total		4.476,1	5.629,5	9.332,4	10.434,6	11.179,2	10.681,3	6.391,3	3.222,3	3.950,1	4.426,9	1.367,9

1/ Las cifras del año 2019, corresponden al Primer Trimestre.
 2/ Este numeral cambiano incluye también sucursales del régimen cambiario general del sector de hidrocarburos.
 3/ Este numeral cambiano también incluye la inversión directa en sucursales del régimen cambiario especial del sector minero.
 Fecha Corte: Abril 16 de 2019.

Cordialmente,


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 033 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se implementan medidas para proteger y desarrollar la producción agropecuaria nacional.

El Congreso de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* el objeto del presente proyecto de ley es disponer medidas que permitan desarrollar, tecnificar y fortalecer la producción agropecuaria nacional.

Artículo 2°. *Sistema de abastecimiento y comercialización.* Para efectos de la presente ley, se entiende como sistema de abastecimiento y comercialización aquel que refiere al universo de actores, instituciones y procesos relacionados con la colocación de los productos pecuarios a disposición del consumidor. Incluye también canales de comercialización diferentes a los convencionales, soportados en elementos propios de la Economía Solidaria, los cuales favorecen la relación y el reconocimiento entre el productor y el consumidor a través de circuitos cortos y locales de comercialización.

Artículo 3°. *Acceso al servicio público de extensión agropecuaria.* Las entidades responsables del servicio público de extensión agropecuaria que componen el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria prestarán atención preferente, regular y continua a las familias, comunidades y organizaciones campesinas para mejorar las capacidades productivas en aspectos

como la diversificación de las unidades de producción, calidad e inocuidad de alimentos; planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; así como en el proceso de transición hacia nuevas tecnologías de producción y transformación de productos agropecuarios, con el apoyo de técnicos capacitados en este ámbito.

Parágrafo 1°. El enfoque de extensión agropecuaria en la prestación del servicio debe ser participativo, priorizando a los actores asociados a la economía campesina y a la agricultura familiar.

Parágrafo 2°. La tasa del servicio público de extensión agropecuaria no se aplicará para los campesinos y de manera especial para las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, para los trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente y la población desplazada víctima del conflicto armado ni para los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito definidos en el artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017.

Parágrafo 3°. El subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria se aplicará para los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito definidos en el artículo 5° del Decreto Ley 902 de 2017 y será progresivo.

Artículo 4°. *Generación, innovación y transferencia de tecnología.* La formulación del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación (Pectia) tendrá como fundamento operativo la cooperación de las diversas fuentes de conocimiento bajo un modelo de concertación que incluya dinámicas y escenarios de coproducción y coconstrucción del conocimiento, de modo que los procesos de diagnóstico, generación, implementación, difusión y creación de innovaciones para el sector agropecuario deberán contar con la participación activa del campesinado, incluyendo un enfoque territorial y agroecológico.

Todos los planes, programas, proyectos e iniciativas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria que se elaboren en el marco del Pectia deberán incluir usos, prácticas y conocimientos desarrollados y construidos por el campesinado y la agricultura familiar.

Artículo 5°. *Infraestructura.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza de la Agencia de Desarrollo Rural, fomentará la construcción de infraestructura adecuada, así como la implementación de las tecnologías y equipamientos

necesarios para el desarrollo del conjunto del ciclo agroalimentario de la economía campesina y la agricultura familiar.

El tipo de infraestructura y equipamientos requeridos se definirán en los planes de desarrollo sostenible de las zonas de reserva campesina o del documento equivalente de planeación para otros territorios campesinos en coordinación con los consejos municipales de desarrollo rural. Lo anterior deberá contar con la participación de las organizaciones campesinas locales y de agricultura familiar local y juntas de acción comunal.

Artículo 6°. La dinamización y consolidación de la economía campesina y de la agricultura familiar será financiada mediante recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y de aquellos contemplados en el artículo 5° del Decreto 267 del 17 de junio de 2014 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 7°. Créase una línea especial de crédito a través de Finagro con una tasa de interés preferencial inferior a la tasa más baja del mercado para financiar proyectos, adquisición de tecnología y equipos para los fines de la economía campesina y la agricultura familiar. Se brindará un periodo de gracia que reglamentará el Gobierno nacional con el fin de agendar el pago una vez haya disponibilidad de recursos obtenidos por la cosecha.

Artículo 8°. *Fondo de fomento para la economía solidaria.* Se establecerá un fondo especial destinado para la inversión social que tendrá por objeto la consolidación y fortalecimiento de las múltiples formas asociativas en el marco de la economía social y solidaria, así como su articulación en sistemas de conexión local, regional y nacional.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le resulten contrarias.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se implementan medidas para proteger y desarrollar la producción agropecuaria nacional.

El presente proyecto de ley se inspira y retoma algunas de las disposiciones contenidas en el Proyecto de ley número 216 de 2017, que promovía una serie de medidas en favor de la población campesina y las economías de este sujeto de especial protección recogiendo el marco normativo existente.

Teniendo en cuenta el artículo 1° de la Ley 160 de 1994, puede afirmarse de la misma que es una

expresión o desarrollo de los artículos superiores 64, 65 y 66, cuyo alcance fue señalado en la sentencia C-021 de 1994:

“(…) particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las obras de infraestructura física en el campo […].

El contenido normativo en cuestión entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”.

De este orden programático es necesario resaltar además del artículo 64 el artículo 65 de la Carta Política:

“Artículo 65. **La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.** Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad” (C. P. 1991, énfasis nuestro).

La Corte Constitucional al referirse a este artículo superior ha definido mediante sentencia C-644 de 2012 que la especial protección del Estado a la producción de alimentos implica asumir la “(…) seguridad alimentaria como principio y, por esa vía, [exigir] al Estado la protección e impulso de la producción de alimentos”. De manera adicional, la sentencia previamente citada y soportándose en otros desarrollos jurisprudenciales (sentencia C-506 de 1992 y C-864 de 2006) indica que tal orientación debe llevar a la consolidación del mercado interno, pues “(…) vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del texto superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, **tratando de reducir la dependencia externa tomando en consideración la conservación y el equilibrio del ecosistema para el beneficio de las generaciones**”. **La población es la sociedad colombiana y, por tal circunstancia, en la producción de alimentos debe primar el mercado interno (…)**”.

A la necesidad de la protección de la producción de alimentos por parte del campesinado, actividad que debe ser protegida y consolidada por el Estado

en tanto es su deber constitucional, puede sumársele el argumento de la eficiencia económica de esta población bajo la premisa de que “Los pequeños/as productores/as son un motor de la economía que genera empleo e ingresos en el área rural y constituyen un factor clave para la seguridad alimentaria en la región y en un sector ineludible para avanzar en la superación de la pobreza y la desigualdad” (Bernal Ruiz, 2013: 6). De acuerdo a Bernal (2013), “Dentro del sector agrícola nacional, la participación de la producción predominantemente campesina de la superficie cosechada, según Forero *et al.* (2010) es del orden del 67% y en valor de la producción corresponde al 62,9%. Además, la agricultura familiar equivale al 87% de las explotaciones (BID-FAO, 2007)”.

A pesar de los mandatos constitucionales previamente reseñados, la realidad del sector agropecuario, y en particular de las economías campesinas y de la agricultura familiar, no se corresponde en modo alguno con los mismos. Tratar de situar en el centro de la agenda nacional los requerimientos del campesinado es un esfuerzo que se compadece con una idea de desarrollo inclusivo, participativo y técnicamente sustentado. Por estas razones proponemos al Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Atentamente,


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 034 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2019
CÁMARA

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 2°. El tratamiento de los residuos sólidos urbanos debe comprender el aprovechamiento de los

mismos, contemplando lo establecido en el Decreto 596 de 2018, ya sea por:

- a) Separación y concentración selectiva de los materiales incluidos en los residuos por cualquiera de los métodos o técnicas usuales;
- b) Transformación, consistente en la conversión por métodos químicos (hidrogenación, oxidación húmeda o hidrólisis, que contemple el mismo fin) o bioquímicos (compostaje, digestión anaerobia y degradación biológica) de determinados productos de los residuos en otros aprovechables;
- c) Recuperación, mediante la reobtención, en su forma original, de materiales incluidos en los residuos para volverlos a utilizar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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


FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2019 CÁMARA

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

Marco jurídico interno

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

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

- a) Evitar el deterioro del ambiente y de la salud humana;

- b) Reutilizar sus componentes;
- c) Producir nuevos bienes;
- d) Restaurar o mejorar los suelos.

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

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

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

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

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

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

CONTEXTO

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

adecuados se tiene: 158 rellenos sanitarios; 13 celdas de contingencia; 6 plantas de tratamiento. En cuanto a los sistemas inadecuados de disposición de residuos, se encontraron: 54 botaderos a cielo abierto; 34 celdas transitorias; 7 sitios de enterramientos; 1 sitio de quema.

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

- Sistemas de disposición final inadecuados: celda transitoria, botadero a cielo abierto, enterramiento, vertimiento a cuerpos de agua, quema de los residuos sólidos, y todo aquel que no cumpla con las definiciones, autorizaciones y requerimientos de la normatividad colombiana.
- Sistemas de disposición final adecuados: relleno sanitario, planta de tratamiento y celda de contingencia.¹

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

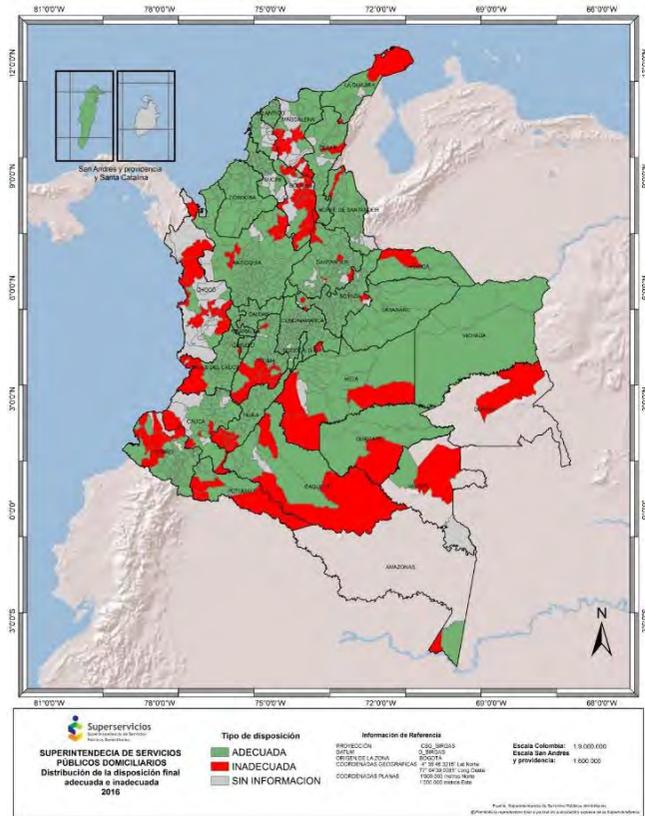


Figura 1. Disposición final de los residuos por municipio

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

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

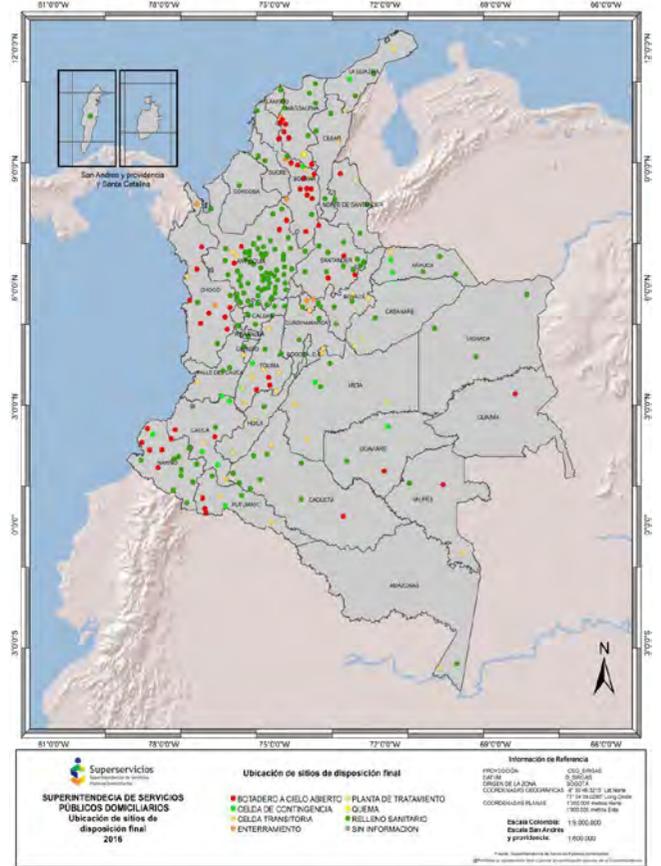


Figura 4. Ubicación de sitios de disposición según el tipo.

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

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

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

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

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

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

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

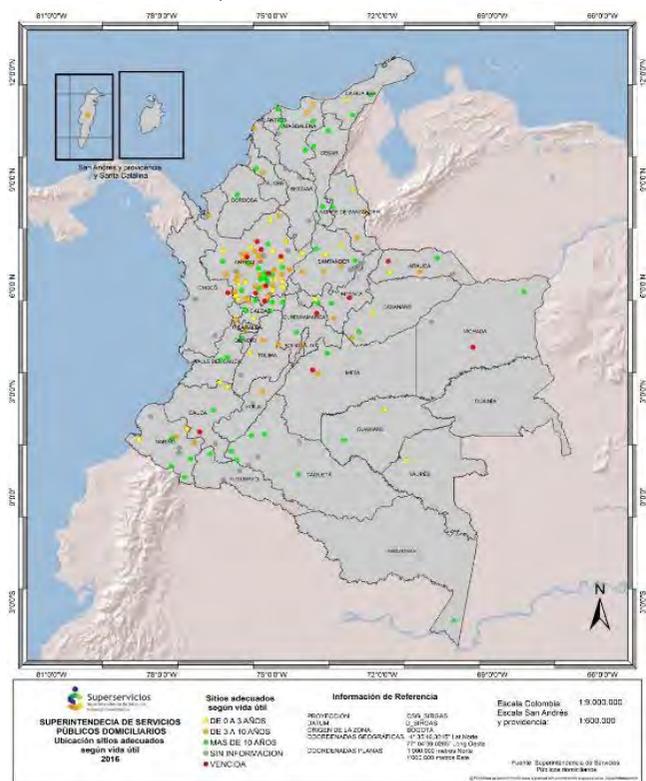


Figura 2. Vida útil de los sitios de disposición final.

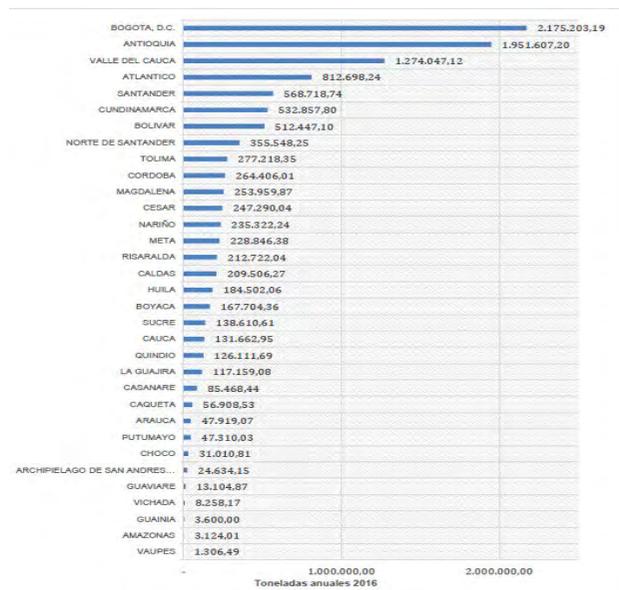
Fuente: Superservicios y DNP. *Disposición Final de Residuos Sólidos 2016*.

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

Según el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos (2016), en su informe sobre “*La Disposición Final de Residuos Sólidos*”, el 55% de las toneladas de residuos dispuestas en Colombia se concentran en 3 departamentos y el distrito capital (Figura 3); Bogotá, D. C. (2,175,203 ton/año, 19.25%), Antioquia (1,951,607 ton/año, 17.27%), Valle del Cauca (1,274,047 ton/año, 11.27%) y Atlántico

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

(812,698 ton/año, 7.19%). Adicionalmente, las 11,6 toneladas anuales que se dispusieron se distribuyen según el tipo de sistema, de la siguiente manera de mayor a menor: relleno Sanitario (10,904,459 ton/año, 96.49%); celda transitoria (146,829 ton/año, 1.30%); celda de contingencia (109,419 ton/año, 0.97%); botadero a cielo abierto (103,884 ton/año, 0.92%); planta de tratamiento (18,589 ton/año, 0.16%); enterramiento (15,274 ton/año, 0.14%); quema (1,320 ton/año, 0.01%); sin información (1,021 ton/año, 0.01%).



3

INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

En el cuadro relacionado a continuación se explica de forma gráfica el grado de cumplimiento de los requisitos ambientales de diferentes formas de disposición final. Donde el 0 corresponde a una falta de conformidad, acompañado por una casilla roja.

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

Tabla. Desempeño de los sitios de disposición final

“Una vez realizada la evaluación de cada uno de los sitios respecto a: Criterio 2E.1- Grado de control sobre la recepción de los residuos y manejo general del sitio, Criterio 2E.2 - Grado de control sobre el tratamiento y eliminación de residuos, y Criterio 2E.3 - Grado de monitoreo y verificación de controles ambientales; se observa que, de los 13 sitios caracterizados, ninguno presenta un

³ Figura 3. Número de toneladas de residuos en el año 2016 por departamento. Fuente: Superservicios y DNP. *Disposición final de residuos sólidos 2016*.

desempeño “alto”. Asimismo, se evidenció que los rellenos sanitarios obtienen una categoría parcial de “medio”; mientras que, los dos tipos de celdas obtiene un desempeño “bajo” y los botaderos a cielo abierto “deficiente”. Se resalta que el desempeño global de la muestra cae en un rango “bajo”. Frente a esta última afirmación se debe tener presente que la muestra no representa el universo completo del país y que este puntaje se ve afectado al contar con la presencia de 5 sitios no adecuados de disposición.

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

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

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

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

Este retraso en el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías no ha sido exclusivo de las pequeñas ciudades, la política para la gestión integral de residuos de la ciudad de Bogotá del año 1998 consigna que “El enfoque de la gestión de los residuos sólidos no debe orientarse a establecer rellenos sanitarios si no a establecer y utilizar sistemas de eliminación de residuos o de tratamiento

que reduzcan su cantidad y peligrosidad, y así evite o disminuya el uso del espacio disponible en los rellenos sanitarios y el riesgo de contaminación que puede generarse en el futuro debido a las reacciones bioquímicas de los materiales dispuestos en los rellenos”

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

PROBLEMÁTICA DE SALUD PÚBLICA

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

En el proceso de degradación múltiples residuos son arrojados al aire, estos residuos afectan a la población circundante y de forma particular a los adultos mayores de conformidad con el estudio “Impacto de un sitio de disposición final de residuos sólidos en la salud respiratoria de los adultos mayores” demostrando que, independientemente de los potenciales factores de confusión, la salud respiratoria de los adultos mayores de 50 años expuestos al Botadero de Navarro (Valle del Cauca) está afectada con una mayor presencia y cronicidad de síntomas respiratorios moderados y una disminución de la función pulmonar. Adicional la exposición al depósito de residuos sólidos se asoció con un menor valor en los índices de crecimiento pondero-estatural.⁵

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

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

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

- Residentes a menos de 5 km de rellenos sanitarios en seis áreas de la región de Toscana, Italia, presentaron excesos de mortalidad por enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares, linfoma de tipo no-Hodgkin y por cáncer de hígado y de vejiga, entre 1995-2000. (Minichilli et al, 2005).
- En 1995 se publicó un estudio sobre familias que vivían cerca de un importante relleno municipal: The Miron Quarry, en la Ciudad de Montreal, Canadá. Este relleno se utilizó entre 1968 y 1990 y es el tercer relleno más grande de América del Norte. Allí se encontró una elevada incidencia de cáncer de estómago, hígado, próstata, y pulmón entre los hombres y de útero y cervical entre las mujeres (ATSDR, 2001).
- Un estudio asocia el riesgo de cáncer y asma a personas con viviendas en áreas de rellenos sanitarios en Helsinki, Finlandia. (Pukkala et al, 2001).
- Un estudio realizado en 1998 por el Departamento de Salud del Estado de Nueva York examinó la incidencia de siete tipos de cáncer en hombres y mujeres que viven cerca de 38 rellenos donde se piensa que existe liberación de gases. De los 14 tipos de cáncer estudiados (7 en hombres y 7 en mujeres), se encontró que en 10 casos, los valores eran elevados, pero en solo dos tipos de cáncer (cáncer de vejiga y leucemia en las mujeres) fueron estadísticamente significativos.⁶

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

MEJORES PRÁCTICAS

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

este fin, la vinculación de la ciudadanía en general con el modelo de gestión.

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

En el contexto europeo la experiencia de **Flandes (Bélgica)**. Posee el crecimiento en la recuperación de los residuos más alta de Europa, pasando de casi cero en 1980 a más del 70% en 2013. Este hito ha sido posible con una mezcla de políticas sociales, fiscales y legales, educación ambiental, centros de reutilización o el sistema “Pay As You Throw” (PAYT): cuanto menos basura producen sus ciudadanos, menos impuestos o tasas municipales pagan.⁷

EL CASO HOLANDÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FOMENTO AL APROVECHAMIENTO

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

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

Lo cual implica que los descuentos por aprovechamiento deben aplicarse a todos los multiusuarios independiente si estos lo han solicitado o no, en especial por que el mismo artículo, prevé que

las tarifas de los servicios públicos deben basarse en los costos reales de su prestación.

EL PELIGRO DE LOS RELLENOS SANITARIOS

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

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

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

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

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

Frente a los hechos ocurridos en el RSDJ, la Contraloría emitió un pronunciamiento bajo Radicado 200980232 del 14 de diciembre de 2009, identificando los riesgos de la operación, se afirmó que la capacidad máxima de acopio de basuras

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

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

se agotaría en el 2010 y que por ende se debían habilitar otras zonas de acopio. El 17 de abril de 2013, la UAESP solicitó formalmente la tercera modificación de la licencia ambiental del RSDJ, para realizar una segunda fase de optimización de las zonas VII y VIII, para poder prolongar la vida útil del relleno se debía cumplir con ciertos planes de manejo, que contemplaban dentro de su eje articulador la reducción, reutilización y el reciclaje.

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

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

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

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

Es de destacar que en noviembre del año 2012 el Distrito de Bogotá fue condenado a pagar a título de indemnización de daño moral y afectación de los derechos constitucionales mencionados, la suma de \$227.440.511.400 a los integrantes del grupo que se constituyeron como parte en el proceso por las afectaciones derivadas del incidente de 1997. Lo que implica no solo un detrimento sobre las finanzas distritales, sino un detrimento ambiental y en las condiciones de vida de miles de ciudadanos.¹⁰

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

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


FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 035 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 666 - Viernes, 26 de julio de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 028 de 2019 Cámara, por medio del cual se reglamentan los requisitos mínimos técnicos, constructivos y de seguridad para vehículos de cero o bajas emisiones y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 029 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional.	7
Proyecto de ley número 030 de 2019 Cámara, por medio del cual se generan medidas para recuperar recursos de la nación.	9
Proyecto de ley número 031 de 2019 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones en materia de infraestructura verde, sostenible y resiliente.	12
Proyecto de ley número 032 de 2019 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público.	19
Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para Educación Superior.	21
Proyecto de ley número 034 de 2019 Cámara, por medio de la cual se implementan medidas para proteger y desarrollar la producción agropecuaria nacional.	24
Proyecto de ley número 035 de 2019 Cámara, por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional.	26