



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1223

Bogotá, D. C., jueves, 12 de diciembre de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 277 DE 2019 SENADO

por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 en lo pertinente con educación inicial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto incluir a la educación inicial como parte de la educación formal del sistema educativo colombiano.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 1°. *Objeto de la Ley.* La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles inicial (maternal y preescolar), básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas,

con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

La Educación Superior es regulada por Ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 7°. *La familia.* A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde:

- a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional;
- b) Participar en las asociaciones de padres de familia;
- c) Estar informado sobre los procesos de desarrollo, aprendizaje, y el comportamiento de sus hijos e hijas y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento;
- d) Buscar y recibir orientación sobre el cuidado, la crianza, y la educación de los hijos e hijas;
- e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo;
- f) Participar y vincularse en los procesos educativos y pedagógicos que adelanta la institución educativa de sus hijos e hijas, y
- g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 10. *Definición de educación formal.* Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, y con licencia de funcionamiento expedida por la Secretaría de Educación Certificada, en una secuencia regular de ciclos lectivos, orientados bajo el marco técnico, pedagógico y curricular definido por el Ministerio de Educación Nacional; y conducente a grados y títulos.

Parágrafo: El nivel de educación inicial no está sujeto a la obtención de grados ni títulos.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 11. *Niveles de la educación formal.* La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles:

- a) La educación inicial que se desarrollará en dos ciclos: maternal y preescolar que comprenderá un (1) grado obligatorio.
- b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y
- c) La educación media con una duración de dos (2) grados.

La educación formal en sus distintos niveles, tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 13. *Objetivos comunes de todos los niveles.* Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

- a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;
- b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;
- c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;
- d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;

- e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;
- f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;
- g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y
- h) Reconocer las características, momentos de vida y ritmos de desarrollo para llevar a cabo una educación pertinente con las particularidades de niñas, niños y adolescentes y,
- i) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 15. *Alcance de la definición de la educación inicial en el marco de la atención integral.* De acuerdo con lo definido en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, y el artículo 5° de la Ley 1804 de 2016, la educación inicial en el marco de la atención integral es un derecho impostergable de las niñas y los niños menores de seis (6) años y hace parte del servicio educativo. Es el primer nivel educativo, se concibe como un proceso pedagógico intencionado, permanente y estructurado en el que las niñas y los niños, a través de las interacciones que se promueven, desarrollan sus capacidades y potencialidades, contando con la familia como actor central de dicho proceso. El juego, las expresiones artísticas, la literatura y la exploración del medio le dan identidad a ese nivel educativo.

Como proceso, la educación inicial se caracteriza por ser inclusiva, equitativa, pertinente, oportuna y por reconocer y celebrar las diferentes formas de diversidad. Se desarrolla a partir del reconocimiento de las particularidades e intereses de los niños y las niñas y de los saberes y prácticas de las maestras, quienes precisan intencionalidades, estrategias, experiencias y recursos basados en los propósitos de la educación inicial en el marco de la atención integral.

La educación inicial se enmarca en la atención integral, lo cual implica garantizar procesos pedagógicos y educativos con calidad, pertinencia y oportunidad; así como contribuir, de forma complementaria, en la gestión de atenciones relacionadas con el cuidado y crianza; salud, alimentación, y nutrición; ejercicio de la ciudadanía, de la participación y de la recreación, de acuerdo con las competencias de los diferentes actores.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 16. *Principios generales de la educación inicial en el marco de la atención integral.* Los principios que orientan la educación inicial en el marco de la atención integral son los siguientes:

1. Universalidad: garantizar el derecho a la educación inicial en el marco de la atención integral a todos los niños y niñas menores

de seis (6) años con calidad pertinencia y oportunidad.

2. **Equidad:** las niñas y los niños en primera infancia tienen las mismas oportunidades para acceder a una educación inicial en el marco de la atención integral, sin discriminación por su edad, género, cultura, credo, nacionalidad, pertenencia étnica, contextos geográficos, discapacidad, afectación por hechos victimizantes en el marco del conflicto, situación económica o social, en situación o condición de enfermedad, configuración familiar o cualquier otra condición o situación.
3. **Diversidad:** la educación inicial en el marco de la atención integral reconoce, valora y celebra las distintas manifestaciones de la diversidad de las niñas y los niños, de manera sensible frente a las formas particulares en las que se desarrollan, expresan, exploran, relacionan y piensan, así como frente al contexto en el que interactúan con sus familias, en razón a su cultura, nacionalidad, credo, etnia, singularidad y momentos de vida. Actúa intencionalmente para aportar en la transformación de situaciones de discriminación.
4. **Participación:** la educación inicial en el marco de la atención integral favorece el reconocimiento y valoración de las niñas y los niños como ciudadanos, quienes, a través de la expresión de sus ideas, inquietudes, iniciativas y emociones, inciden en las situaciones que acontecen en su vida cotidiana, al tiempo que se promueve su autonomía, independencia, y la construcción de su identidad personal social, y cultural. Asimismo, reconoce la participación de la familia y la comunidad, quienes aportan en la educación inicial en el marco de la atención integral desde sus saberes, prácticas y acervos social y cultural a los procesos educativos y pedagógicos.
5. **Corresponsabilidad:** la educación inicial en el marco de la atención integral promueve la participación activa del Estado, la familia y la comunidad para favorecer en el desarrollo integral de las niñas y los niños.
6. **Integralidad del desarrollo:** la educación inicial en el marco de la atención integral asegura condiciones y escenarios que promuevan todas las capacidades, cualidades y potencialidades de las niñas y los niños, de acuerdo con la concepción de desarrollo infantil que define la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.
7. **Carácter dinámico:** la educación inicial en el marco de la atención integral, así como sus referentes técnicos, responden con pertinencia y calidad a los avances y cambio

de la dinámica social, cultural, económica y política del país.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 112 de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 112. *Instituciones formadoras de educadores.* Corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación, la formación profesional, la de posgrado y la actualización de los educadores.

Parágrafo: Las escuelas normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en educación inicial, preescolar y básica primaria. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 117 de la Ley 115 de 1994, la cual quedará así:

Artículo 117. *Correspondencia entre la formación y el ejercicio profesional de educador.* El ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación por él recibida. Para el efecto, las instituciones de educación superior certificarán el nivel y área del conocimiento en que hizo énfasis el programa académico.

Parágrafo: El título de normalista superior sólo acredita para ejercer la docencia en educación inicial, preescolar y en educación básica primaria, en los términos de la presente ley.

Artículo 11. Entiéndase que la denominación realizada en los artículos 14, 17, 18, 175 y 176 de la Ley 115 de 1994 del nivel de preescolar, se refiere al preescolar como un ciclo de la educación inicial.

Artículo 12. La presente rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente la Ley 115 de 1994 y el artículo 5° de la Ley 1804 de 2016.


RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
 Senadora de la República
 Partido Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 277 DE 2019
SENADO**

por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 en lo pertinente con educación inicial y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto incluir a la educación inicial como parte de la educación formal del sistema educativo colombiano. El Proyecto

de ley tiene relación directa con las competencias del Ministerio de Educación Nacional como ente rector de la política pública educativa en atención a las disposiciones contenidas en el artículo 5° de la Ley 1804 de 2016 “por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la primera infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”, el cual establece que la orientación política y técnica de la educación inicial.

En este orden de ideas, se podrá reglamentar la prestación del servicio, armonizar de manera efectiva el preescolar con la educación inicial, fortalecer el estatuto profesional docente involucrado en este nivel en todo el territorio nacional, asignar responsabilidades a los actores gubernamentales y sociales, garantizar la calidad, el debido control y vigilancia, y fomentar mejoras en la infraestructura educativa, entre otros.

2. Fundamentos jurídicos

Ley 115 de 1994:

Artículo 15. *Definición de educación preescolar.* La educación preescolar corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas.

Ley 1804 de 2016:

Artículo 5°. *La educación inicial.* La educación inicial es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso.

Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso.

Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia):

Artículo 29. *Derecho al desarrollo integral en la primera infancia.* La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema

completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

3. Fundamentos jurisprudenciales

Sentencia T-122 de 2018:

Un componente esencial de la política ‘De cero a siempre’ es la educación inicial, que es uno de los derechos impostergables de los niños y las niñas de cero a seis años de edad. El artículo 5 de la Ley 1804 de 2016 define la educación inicial como un proceso pedagógico mediante el cual estos menores “desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio”.

La Comisión Intersectorial de Primera Infancia, que tiene a su cargo la coordinación, articulación y gestión de la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia, definió dos modalidades de educación inicial: la familiar y la institucional. La primera es una modalidad no convencional, que permite la atención integral de los niños y las niñas en entornos familiares y comunitarios. La segunda se imparte en establecimientos como los denominados centros de desarrollo infantil (CDI), donde se coordinan acciones estatales relacionadas con la nutrición, la salud, la formación y el acompañamiento a las familias de los menores, mediante la gestión de un equipo interdisciplinario compuesto por docentes, auxiliares pedagógicos, psicólogos o trabajadores sociales, nutricionistas o enfermeros y personal administrativo.

De hecho, el citado manual operativo señala como objetivos específicos de la modalidad institucional, entre otros: garantizar la atención de los niños y las niñas, durante ocho horas diarias, de lunes a viernes; implementar acciones pedagógicas para promover el desarrollo integral de estos menores; garantizarles el porcentaje diario de calorías y nutrientes que requieren; desarrollar acciones para promover la lactancia materna, los hábitos y estilos de vida saludables y la garantía de los derechos a la salud, la protección y la participación de los niños y las niñas, y desarrollar acciones orientadas a la promoción, la prevención de la vulneración y el restablecimiento de los derechos de estos menores, cuando se evidencie su amenaza, vulneración o inobservancia.

Cabe destacar que el servicio de educación inicial que se les presta a los niños y las niñas en los CDI no se limita a un trabajo pedagógico, sino que, como se explicó en los párrafos 95 y 96, incluye aspectos fundamentales para su desarrollo integral, como la garantía de sus derechos a la salud y a la nutrición, también considerados impostergables, según el artículo 29 de la Ley 1098 de 2016. De manera que su inasistencia a ese establecimiento, donde, entre otras cosas, se verifica y se le hace un seguimiento a su estado de salud y se les suministra el 70 % de los nutrientes y las calorías que requieren a diario, compromete la subsistencia misma de estos menores de edad.

Sentencia T-068 de 2011:

De especial importancia resulta el derecho al desarrollo integral en la primera infancia, que fue definido como “(...) la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano [y que] comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis años de edad. Por ello, son derechos impostergables de estos últimos “(...) la nutrición (...), la protección contra los peligros físicos y la educación inicial (...)”. Cabe indicar que ya el constituyente había fijado este tipo de cláusulas al establecer, en el artículo 50 de la Carta, que “Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado (...)”.

Sentencia C-157 de 2002:

En conclusión, la primera infancia es una etapa determinante, en el sentido que es definitiva para el desarrollo del menor, una experiencia irrepetible, por cuanto sólo se puede dar una vez en la vida.

4. Justificación

“Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación, desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma. [...] Por el país próspero y justo que soñamos: al alcance de los niños”.

Gabriel García Márquez

La educación es un derecho que se debe brindar a todos los colombianos a lo largo de la vida, comenzando por las niñas y niños en primera infancia, a través de los procesos de educación inicial en el marco de la atención integral (Ministerio de Educación Nacional -MEN-, 2017). La educación inicial debe ocupar un lugar prioritario en las políticas de gobierno, generando acciones pertinentes que brinden atención, oferta de programas y proyectos que incidan en la generación de mejores condiciones de vida para todos los niños y las niñas en sus primeros años de vida.

Como bien lo plantea el Ministerio de Educación Nacional (2013:1), la educación inicial “es un derecho impostergable de la primera infancia, cuyo objetivo es potenciar de manera intencionada el desarrollo integral de las niñas y los niños desde su nacimiento hasta cumplir los seis años, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado”. El trabajo pedagógico que la educación inicial plantea parte de los intereses, inquietudes, capacidades y saberes de las niñas y los niños. Esta busca como fin último ofrecer experiencias retadoras que impulsen su desarrollo.

En Colombia se ha hecho un trabajo intersectorial desde el 2010 para la construcción e implementación de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre. El propósito de esta estrategia ha sido promover el desarrollo integral de las niñas y los niños desde una perspectiva de derechos, como una oportunidad clave para su desarrollo integral, y como primer eslabón que fortalece la calidad del sistema educativo colombiano (MEN, 2017).

Tradicionalmente se ha concebido la educación para los niños y niñas pequeños como educación preescolar, la cual se relaciona con la preparación para la vida escolar y el ingreso a la educación básica. Hoy en día, existe consenso en Colombia y en el mundo en que la educación para los más pequeños va más allá de la preparación para la escolaridad, esta debe proporcionar a niños y niñas experiencias significativas para su desarrollo presente (MEN, 2017).

En este sentido, surge la educación inicial en Colombia como un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y niñas contar con ambientes de interacción social seguros, sanos y de calidad, con el propósito de encontrar las mejores posibilidades para el desarrollo de su potencial, como de sus capacidades y competencias para la vida en función de un desarrollo pleno, reconociendo como ejes fundamentales el juego y la formación (UNICEF, 2019).

El país actualmente cuenta con dos marcos normativos que se refieren a la educación para los niños y niñas menores de 6 años. Por un lado, “la Ley 115 de 1994 consagró la educación preescolar y por otro lado las Leyes 1098 de 2006 y 1804 de 2016 introdujeron la educación inicial, sin modificar la Ley 115 de 1994 en lo referente con primera infancia” (MEN, 2019a).

Cabe mencionar, que la educación inicial contempla toda la franja etaria de primera infancia, desde la gestación hasta los 6 años, mientras que la educación preescolar actualmente solo cubre a la población entre 3 y 6 años (MEN, 2019a). En este sentido, la educación inicial contempla procesos que les permiten a las mujeres gestantes y a sus familias fortalecer prácticas de cuidado y crianza para la promoción del desarrollo integral, dándoles un rol protagónico a las familias en el proceso educativo de todos los niños y niñas del país, atendiendo a particularidades tanto territoriales como culturales.

Es importante tener en cuenta los desarrollos normativos para la educación inicial y la educación preescolar. Por una parte, el artículo 15 de 1994 define la educación preescolar como *aquella ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas*. Por otra parte, la *educación inicial se reconoce como un*

derecho impostergable de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006. En consecuencia, la educación inicial se define en el artículo 4° de la Ley 1804 de 2016, *como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso.*

Es pertinente entonces, teniendo en cuenta las políticas sectoriales, la regulación de la educación inicial en el marco del funcionamiento general del sistema educativo, de manera que no solo contemple los aspectos señalados en la Ley 1804 de 2016 sino que involucre los ajustes que requiere el ciclo educativo en su integridad.

Conviene mencionar que en Colombia, no es tan claro el significado de educación inicial y educación preescolar. Para ello habría que hacer énfasis en la Ley General de Educación la Ley 115 de 1994, la cual establece en su artículo 11 los niveles de la educación formal, identificando como parte integral del sistema educativo el preescolar, en donde se estipula un grado de forma obligatoria. Cabe resaltar que aunque el artículo 17 de la misma Ley gira en torno a este grado obligatorio, no hace diferenciación sobre los años de escolaridad, ni la importancia de los mismos. De tal forma, que la educación inicial no se encuentra de manera formal y explícita en la Ley 115 de 1994.

Mientras que la educación preescolar denota la preparación para la etapa escolar; la educación inicial se ha consolidado como el nivel educativo con características propias, enseñanzas que preparan al niño para la vida, y no solo en un preparatorio para la escuela primaria. Por tal razón, la educación inicial se instaura como un proceso esencial y prioritario para la primera infancia.

La educación inicial busca proporcionar a los niños y niñas experiencias significativas en su desarrollo presente y no solamente para su futuro inmediato. Así, “lo propio de la educación inicial es el “cuidado y acompañamiento” del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas en ambientes de socialización sanos y seguros para que logren aprendizajes de calidad” (UNICEF, 2019). Además, la educación inicial conjuga diversas dimensiones como la salud, la nutrición, las interacciones sociales de calidad que permiten a las niñas y niños potenciar sus capacidades y desarrollar competencias para la vida.

Teniendo en cuenta que la educación inicial, como la preescolar se dirige a niños y niñas de primera infancia, ambas se enmarcan en la concepción de desarrollo integral definida en el artículo 4° de la Ley 1804 de 2016 “entiéndase por desarrollo integral el proceso singular de transformaciones y cambios de tipo cualitativo y cuantitativo mediante el cual el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades y potencialidades para

estructurar progresivamente su identidad y su autonomía”. Por tanto, ambos conceptos comparten principios de la educación como un proceso social, participativo, diverso, bajo un entorno familiar y cultural como lo plantean lineamientos técnicos de la educación preescolar (1998) y la educación inicial (2014-2017) (MEN, 2019a). No obstante, para algunos actores, como por ejemplo docentes y secretarías de educación a nivel territorial, no son claras las condiciones y fundamentos que orienten la prestación del servicio educativo para la primera infancia en el marco de la atención integral.

En este sentido, surge la necesidad de incluir formalmente la educación inicial en la Ley 115 de 1994 como primer nivel educativo formal, compuesta por dos ciclos, el maternal (0-3 años) y el preescolar (4-6 años), el cual seguirá comprendiendo un grado obligatorio. Debemos impulsar una reforma normativa del Sistema Educativo Formal en Colombia en esta dirección. Lo anterior, pues se requiere potencializar el diseño de modelos de atención diferenciales según las necesidades de todos los niños y niñas, para así lograr universalidad y calidad en la educación para la primera infancia. Se podrá así lograr mayor eficiencia y efectividad en la reglamentación de la prestación del servicio, se asignarán responsabilidades a los actores gubernamentales y sociales involucrados, se podrá fortalecer la formulación del estatuto profesional docente en este nivel tanto en las zonas urbanas como rurales, y se podrá gradualmente fomentar mecanismos de financiación, así como mejoras en la infraestructura educativa (MEN, 2019).

Aunque actualmente, los desarrollos técnicos y las estrategias planteadas en el país procuran promover el desarrollo integral en la primera infancia, permitiendo que actualmente ambas apunten hacia el mismo objetivo y se orienten por los mismos principios de atención, en la Ley General de Educación no se reconoce la educación inicial. Cabe mencionar que el MEN ha podido generar políticas y lineamientos orientadores para la prestación del servicio educativos y la atención integral, sin embargo, es prioritario promover una reglamentación que formalice su relación.

Como bien lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (2018-2022) la educación es la herramienta más importante para promover la movilidad social y la construcción de la equidad. Es así que el Gobierno ha priorizado la educación inicial de calidad como uno de los objetivos más importantes del próximo cuatrenio. El gobierno brindará educación inicial con enfoque integral cumpliendo así con la Ley 1804 de 2016 “Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”.

El entendimiento del preescolar como ciclo de la educación inicial, y este último como nivel normativo permitirá fortalecer estos lineamientos a favor de la niñez, fortaleciendo la relación

interinstitucional de todos los sectores y actores involucrados en el desarrollo integral de la primera infancia. El Proyecto de ley es coherente con la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo sobre las políticas educativas, con respecto a la modificación de disposiciones generales sobre el funcionamiento y estructura del sistema educativo.

Cabe mencionar que la educación inicial durante la primera infancia está ligada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 2, planteados expresamente en el PND, lo que permitirá avanzar de forma más articulada en la erradicación de la pobreza extrema y la promoción de la educación primaria, potencializando el bienestar y desarrollo integral de los niños durante su primera infancia (UNICEF, 2019).

No obstante, algunas cifras denotan la necesidad de fortalecer la formación en educación inicial. En Colombia solo el 20 por ciento de los niños menores de cinco años reciben educación inicial. La cobertura a los cuatro años es tan solo del 13 por ciento. Los más perjudicados son los niños de estratos 1 y 2, ya que la educación pública a la que tienen acceso es poca y de muy baja calidad. Asimismo, el 80 por ciento de la educación inicial en el país es privada (MEN, 2019). Lo anterior significa que en primero de primaria ya existe una acentuada inequidad entre los que tuvieron buena educación inicial y los que no la recibieron, a pesar de que tenían el derecho.

De acuerdo con la información reportada por el SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula) solo hay 924.523 niños y niñas matriculados en el nivel preescolar (información con corte a mayo de 2019). Una de las grandes apuestas del Gobierno es incrementar esta cifra contribuyendo con el derecho a la educación que tienen todos los niños y niñas del país. Por otra parte, hoy hay alrededor de 1 millón 200 mil niños y niñas cuentan con educación en el marco de la atención integral. La meta del cuatrienio es llegar a 2 millones.

La inclusión como parte del Sistema Educativo Formal de la educación inicial en la Ley General de Educación potencializará su impacto positivo de la oferta educativa en tanto: impulsará aún más el fortalecimiento de la institucionalidad local a través de la implementación del Modelo de Gestión de la Educación Inicial en las Secretarías de Educación Certificadas y la Consolidación de los sistemas de información para el seguimiento de la atención integral, así como las condiciones de funcionamiento de la oferta educativa. Promoverá, así en el largo plazo el tan deseado desarrollo integral de la primera infancia universal y de calidad, conduciendo a la revisión de los esquemas de distribución de competencias institucionales. Se fortalecerá igualmente la formación y el acompañamiento situado a docentes con el fin de impactar la cualificación de las prácticas pedagógicas encaminadas al desarrollo integral sostenible e incluyente, partiendo de la comprensión holística de lo sujetos.

Así, permitirá que se promulguen más alternativas innovadoras y flexibles de atención a la primera infancia tanto en las instituciones oficiales como no oficiales. Lo anterior a partir del uso universal de un mismo lenguaje, en este caso el concepto de educación inicial, con procesos de aprendizaje que se ajusten a las necesidades de los estudiantes, en cuanto a ubicación geográfica (tanto en zonas rurales como urbanas) y condiciones de vulnerabilidad, disminuyendo la deserción y la repitencia, como bien lo expone la Estrategia de Cero a Siempre.

Por último, favoreceremos la conformación de un sistema de información unificado bajo la denominación de educación inicial, garantizando la articulación entre los sectores de gobierno y promoviendo la actuación efectiva de los mismos para la primera infancia. Contar con un modelo de calidad de los servicios de educación inicial, con impacto en el desarrollo del aprendizaje y desarrollo de los niños es prioritario.

Cabe anotar, que a nivel mundial se le ha dado gran relevancia a la educación inicial en el desarrollo de las personas, ya que como bien lo plantea Pinto y Misas (2017), “la etapa inicial, comprendida desde los cero hasta los seis años, es el momento propicio la comprensión del mundo. La educación en los primeros años de vida fomenta la creatividad, el conocimiento científico, y la interacción con el mundo, lo que será fundamental en la carga experiencial que podrá adquirir el niño y utilizar en la construcción del conocimiento en etapas posteriores de su vida”.

Conviene propiciar el marco normativo armonizado para garantizar el acompañamiento continuo de todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo de todos los niños y niñas del país, así como promover mayores cimientos para la efectiva participación del Estado con la generación de políticas que permitan ajustar las prácticas que se han dado frente al tema de la infancia, y con la generación de mayor cobertura para que todos los niños y las niñas del país puedan acceder a la educación de calidad (Pinto & Misas, 2014).

“Muchas cosas pueden esperar, el niño no. Ahora mismo se forman, se crea su sangre, sus sentidos se desarrollan. A ellos no se les puede decir mañana.

Su nombre es hoy”.

Gabriela Mistral

De los honorables Congressistas,



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Bibliografía

Ministerio de Educación Nacional, 2019. “Educación Inicial”. Disponible en: <http://www.plandecenal.edu.co/cms/index.php/glosario-pnde/educacion-inicial#faqnoanchor>

Ministerio de Educación Nacional, 2019a. Derecho de petición del 3 de julio de 2019.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2019. “Educación”. Disponible en: <https://www.unicef.org.co/educacion-inicial>

Ministerio de Educación Nacional. (2017). Sentido de la educación inicial. Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Documento-N20-sentido-educacion-inicial.pdf>

Mustard, F. s.f. Desarrollo infantil inicial: salud, aprendizaje, y comportamiento a lo largo de la vida. Disponible en: <http://educamosjuntos.univalle.edu.co/descargables/Desarrollocerebroinfantil.pdf>

Young, M.E. (2004). Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/28293868_Desarrollo_Infantil_Temprano_lecciones_de_los_programas_no_formales

Pinto Rodríguez, M. & Misas Avella, M. (2014). *Early Childhood Education and Early Childhood Education: Prospects for Development in Colombia and its Importance Configuration in the Children's World.*

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social. (2010). Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Organización de Estados Iberoamericanos. (2000, enero-abril). Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvulario o Inicial. Una educación inicial para el siglo XXI. Revista Iberoamericana de Educación. 22.

Organización de Estados Iberoamericanos. (2000). Panorama y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica. [Documento de Referencia]. X Conferencia Iberoamericana de Educación. Recuperado el 15 de julio de 2010, de: <http://www.oei.es/xciedoc.htm>

República de Colombia. (1994). Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación.

República de Colombia. (2006). Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Ministerio de Educación Nacional. (2013). Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de

la estrategia de atención integral a la primera infancia. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles177829_archivo_pdf_fundamentos_ceroasiempre.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA

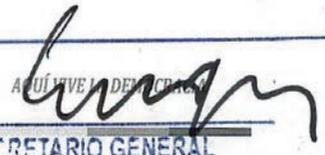
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 11 del mes Diciembre del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 277 Acto Legislativo Nº _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Hs Ruby Helena Chagui Spath.


SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de diciembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 277/19 Senado, “por medio del cual se reforma la ley 115 de 1994 en lo pertinente con educación inicial y se dictan otras disposiciones”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora Ruby Helena Chagui Spath. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Diciembre 11 de 2019

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

Cúmplase

El Presidente del Honorable Senado de la República

Lidio Arturo Garcia Turbay

Secretario General del Honorable Senado de la República

Gregorio Eljach Pacheco

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Una de las etapas de la actividad minera es la exploración, es decir, la realización de obras, trabajos y estudios, con el objetivo de determinar la viabilidad de extraer el mineral y así mismo las características de este.

Esta fase tiene la problemática de no contar con licencia ambiental sino con la aplicación de guías ambientales, de acuerdo con la Resolución 1023 del 28 de julio de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “*por la cual se adoptan guías ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación*”, las Guías Ambientales son meros documentos técnicos de “*consulta y orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades*”; son instrumentos de autorregulación que no son jurídicamente vinculantes¹.

Las guías no son instrumentos que tengan el alcance de evaluar los impactos ambientales de la actividad exploratoria; esto con el agravante que dichos instrumentos no deben ser radicadas ante la autoridad ambiental. En efecto, frente a ellas no se realiza el respectivo seguimiento, teniendo en cuenta que esta fase causa impactos a la vida silvestre, contaminación en el aire, erosión y carga de sedimentos, se propone una iniciativa legislativa estableciendo como requisito previo al inicio de la etapa de exploración, presentar un documento técnico para dar cumplimiento de las acciones para prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales propuestos en la Guía Minero Ambiental tanto a la Autoridad Minera como a la Ambiental.

Basándose en las Guías Minero Ambientales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio Minas y Energía, serán los encargados de complementar dicho instrumento para la fase de exploración en un lapso de tiempo no mayor a seis (6) meses.

Por otro lado, el titular minero tendrá que presentar un documento técnico dando cumplimiento de las acciones para prevenir, mitigar corregir y compensar los impactos ambientales del proyecto,

esto de acuerdo a los lineamientos establecidos por los ministerios.

Luego de tener el documento, las autoridades mineras y ambientales estarán a cargo de realizar la evaluación y brindar las aprobaciones mediante acto administrativo al titular para iniciar la etapa de exploración, estas autoridades también estarán presentes en el control y seguimiento de la implementación del documento. De igual modo, busca que los concesionarios mineros adopten los lineamientos planteados en estas guías ajustándose a las características específicas y a las condiciones del área solicitada para exploración, a través de un manejo ambiental específico. De acuerdo con lo establecido, el concesionario minero deberá realizar los trabajos de exploración con estricta sujeción a la Guía Minero Ambiental aplicada a las condiciones, y características específicas del área solicitada descrita en la propuesta que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente. Este manejo ambiental específico debe ser inscrito ante la autoridad ambiental competente para que ésta, a su vez, realice el respectivo seguimiento y control ambiental de Los Trabajos de Exploración (LTE).

La Guía contemplada en esta propuesta legislativa busca, de esta forma, lograr los niveles adecuados de integración, funcionalidad y competitividad que exigen las condiciones globales actuales. Además de ser un instrumento de consulta obligatoria, enfocada a orientar técnicamente la realización de Los Trabajos de Exploración (LTE), servirá para la planeación, ejecución y seguimiento de las actividades de carácter ambiental, que deben ser realizadas en relación directa con las actividades mineras.

Así, en caso de utilización de recursos naturales renovables durante LTE, a lo estipulado en esta Guía se adiciona la consecución previa de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales que correspondan y al inicio de los trabajos de exploración minera respectiva.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Senado de la Republica

Tipo de Ley: Ordinaria

Fecha de Presentación: 24 julio 2019

Repartido a Comisión: Quinta

Autores de la iniciativa: Honorables Senadores *Angélica Lozano Correa, Sandra Ortiz, Aida Avella, Iván Cepeda, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Wilson Neber Arias Castillo.* Honorables Representantes *César Augusto Ortiz Zorro, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca.*

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 725/19

¹ Fundación Foro Nacional por Colombia (2014). FORO DEBATES No. 8. La Normativa Minera en Colombia. Disponible en línea, tomado de https://docs.wixstatic.com/ugd/ef61f6_390659532e1e42d69d52a8006c120315.pdf

3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designada ponente en primer debate del Proyecto de ley número 049 de 2019 Senado, “*por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones*”.

4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente iniciativa tiene como propósito establecer como requisito previo al inicio de la etapa de exploración minera dentro de nuestra legislación, la presentación de un documento técnico para el cumplimiento de las acciones para prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales establecidos en la Guía Minero Ambiental ante las Autoridades Mineras y Ambientales.

5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo al Decreto 1753 de 1994, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, las licencias ambientales son las autorizaciones obligatorias en ciertos proyectos, obras y actividades que se van a realizar. Para el caso de las etapas de la minería, en el artículo 8, se especifica: *Las Corporaciones Autónomas Regionales, son competentes en su respectiva jurisdicción para otorgar Licencia Ambiental en los siguientes casos:*

1. *Actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, y depósito de los recursos naturales no renovables, realizadas en desarrollo de la mediana y pequeña minería.*

En el Decreto 1753 de 1994, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente se establecía la obligatoriedad en determinados proyectos, obras y actividades a la presentación de estudios de impacto ambiental y la obtención de licencia ambiental, haciendo alusión específica al sector de la minería, incluyendo exploración, explotación, beneficio, transporte y depósito. **Es evidente que todas las fases de la minería debieran ser objeto de licenciamiento, incluida la exploración.**

En el Decreto 501 de 1995, expedido por el Ministerio de Minas y Energía, se elimina la obligatoriedad de la obtención de licencia ambiental para la etapa de la exploración solicitando ahora la presentación de un Plan de Manejo Ambiental. En efecto, el Decreto 501 de 1995 eliminó la necesidad de licencia ambiental para la exploración y circunscribió dicha actividad a la presentación de Plan de Manejo Ambiental.

Luego, en el año 2001, el Código de Minas estableció obtener la licencia ambiental en la etapa de explotación minera. Al igual, el Decreto 1728 de 2002 deja la etapa de exploración sujeta a la guía ambiental, la cual es el instrumento alterno

a la licencia ambiental, eliminando el 47% de las actividades previamente obligadas.

El Código de Minas de 2001 recogió la no exigencia de licencia ambiental para la exploración, y únicamente estableció el licenciamiento para las actividades incluidas dentro de la explotación minera. De igual modo, el Decreto 1728 de 2002, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, eliminó el requisito de licenciamiento ambiental y presentación de EIA al 47% de las actividades previamente obligadas, y le exigió a cambio registrarse ante la autoridad ambiental competente en función de las guías ambientales.

El Decreto 2820 de 2010, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mantiene dejar sin licencia la fase de exploración. Por otro lado, se afecta la participación ciudadana dejando sin información a las comunidades, quitándoles la posibilidad de toma de decisiones y que estas sean consideradas en el proyecto minero. El Decreto 2820 mantuvo el esquema de licenciamiento para actividades mineras sin incluir la exploración. La participación ciudadana se redujo a la mera información por parte de los interesados en adelantar los proyectos a licenciar, sin ninguna posibilidad de que las decisiones de la comunidad sean consideradas como verdaderamente vinculantes².

6. MARCO NORMATIVO

A continuación, se presentan las leyes, resoluciones y decretos más relevantes, relacionados con el tema:

- a) Decreto 1753 de 1994, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente (DEROGADO) “por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993”.
- b) Decreto 501 de 1995 expedido por el Ministerio de Minas y Energía “por el cual se reglamenta la inscripción en el Registro Minero de los Títulos para la Exploración y Explotación de Minerales de Propiedad Nacional”.
- c) Ley 685 de 2001- “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”. Artículos 81, 199, 272 y 278.
- d) Resolución número 18-0861 del 20 de agosto del 2002 “por medio de la cual se adoptan las guías minero ambientales y se establecen otras disposiciones”.
- e) Resolución 1023 de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “por la cual se adoptan

² Contraloría general de la Republica (2013). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Disponible en línea: tomado de <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2013/05/mineria-en-colombia-fundamentos-para-superar-el-modelo-extractivista2013.pdf>

guías ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación”.

- f) Resolución 1258 de 2015 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “POR la cual se adoptan los lineamientos, la guía ambiental y los términos de referencia para las actividades de formalización de minería tradicional a que se refiere el Decreto número 933 de 2013 y se toman otras determinaciones”.
- g) Resolución 143 del 29 de marzo de 2017 “por medio de la cual se deroga la Resolución 428 de 2013, modificada por la Resolución 551 de 2013 y se señalados en el literal f del artículo 271, los artículos 278, 339 y 340 del Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.
- h) Decreto 933 de 2013 “por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero”
- i) Decreto 480 de 2014 “por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera”,
- j) Resolución 428 de 2013 “se adoptan los términos de referencia señalados en el literal f del Art. 271, 278, 339 y 340 del Código de Minas”
- k) Resolución 1023 de 2005 “por la cual se adoptan guías ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación”.
- l) Decreto 1728 de 2002 “por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental”.
- m) Decreto 1076 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente”

La legislación colombiana del área minero-ambiental se expresa en dos marcos jurídicos: el Minero y el Ambiental.

MARCO LEGAL MINERO LEY 685 DE 2001	MARCO LEGAL AMBIENTAL LEY 99 DE 1993
<ul style="list-style-type: none"> • Registro Minero • Normas Reglamentarias y Complementarias • Trámites Mineros • Medios e Instrumentos Mineros y Ambientales • Trámites Ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamiento Ambiental • Permisos Ambientales • Competencias Tramites Ambientales • Normas Ambientales Generales

Fuente: Tomado de cartilla informativa Agencia Nacional de Minería. Tabla. 3-1. Marco legal Minero y Ambiental.

7. NATURALEZA DEL PROYECTO DE LEY

Teniendo en cuenta que el presente Proyecto de ley no regula materias reservadas para las leyes estatutarias ni orgánicas, de conformidad con los artículos 151 y 152 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional el presente

Proyecto de ley debe ser tramitado mediante el trámite previsto para las leyes ordinarias.

8. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Son varias las razones por la cuales considero pertinente y conveniente la aprobación del Proyecto de ley presentado a consideración de la Comisión Quinta Constitucional del senado. En primer lugar, la actividad de exploración de minas no requiere de la obtención de licencia ambiental, sino de la aplicación de guías minero-ambientales y de la obtención previa de permisos ambientales, con lo cual durante varios años se pueden realizar actividades exploratorias, que involucran la construcción de vías de acceso, pozos y túneles exploratorios, campamentos, talleres, casinos, helipuertos, tala, descapote, uso del agua, vertimientos, generación de residuos sólidos y peligrosos, transporte de maquinaria pesada, entre otros, sin control adecuado. **Cabe resaltar que la Contraloría General de la Nación en diversos estudios detectó que en la etapa de exploración se han producido efectos negativos sobre el medio ambiente, lo que se ha evidenciado en contaminación de aguas, ocupación de cauces con maquinaria e inestabilidad de los taludes.**

Para la aplicación de guías minero-ambientales, que reitero son meros documentos técnicos de “consulta y orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades”; En efecto, son instrumentos de autorregulación que no son jurídicamente vinculantes, y no tienen el alcance de evaluar los impactos ambientales de la actividad exploratoria; así como para el otorgamiento de permisos que se requieren para desarrollar actividades de exploración minera, tampoco se prevén de manera expresa mecanismos de participación de las comunidades, con lo cual en la práctica las mismas comunidades no llegan a conocer con antelación los proyectos a realizar, los impactos que ocasionan los mismos y, en muchos casos, se ven obligados a vender o ser expropiados de sus propiedades o a cambiar sus patrones culturales, sus formas de socialización y sus patrones de producción³.

Desde un punto de vista ambiental, el informe de la Contraloría subraya⁴: “La ausencia de medidas claras desde lo ambiental, social, cultural y económico, sumado a la gran proliferación de títulos mineros, de solicitudes en curso y la declaratoria de áreas estratégicas mineras en varias regiones del país, además de la ausencia de mecanismos de evaluación adecuados, están poniendo en riesgo la base natural del país y ocasionando serios problemas

³ Contraloría General de la República (2013). Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza. Disponible en línea: tomado de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472306/01_CGR_mineria_I_2013_comp.pdf/40d98_2e6-ceb7-4b2e-8cf2-5d46b5390dad

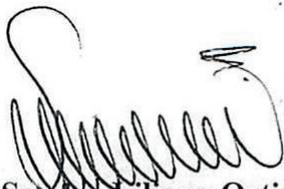
⁴ Contraloría General de la República (2013). Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza. Disponible en línea: tomado de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472306/01_CGR_mineria_I_2013_comp.pdf/40d98_2e6-ceb7-4b2e-8cf2-5d46b5390dad

a las comunidades asentadas en esas áreas. No existen límites en el otorgamiento de títulos mineros, así como tampoco en las licencias ambientales, lo que está llevando a la agudización de conflictos ambientales, sociales, culturales, económicos, desconociéndose la jerarquía de los derechos y, consecuentemente, los derechos fundamentales". El informe alerta acerca de graves carencias del Estado colombiano en cuanto a estudios ambientales, control y seguimiento de las actividades extractivas. Resalta por ejemplo que "en Colombia el 86% de la producción de metálicos se hace en unidades de producción minera que no cuentan con título minero (Ministerio de Minas y Energía. Censo minero departamental colombiano 2010- 2011.); y de los 1.997 títulos mineros reportados por el MME al Ministerio de Ambiente en junio de 2010, sólo 194 de ellos cuentan con licencia ambiental". Además, esto se da en un contexto de degradación del rigor en materia de licencias ambientales: se informa que la Contraloría General de la República ya había mostrado en un informe del 2006 "cómo se ha producido un cambio constante en los criterios del licenciamiento, siendo su aprobación cada vez menos rigurosa".

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 049 de 2019 Senado, "por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones" sin ninguna modificación.

Cordialmente,



Sandra Liliana Ortiz Nova
Senadora de la República
Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 2019 SENADO

"por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto:* Establecer como requisito previo al inicio de la etapa de exploración minera, la presentación de un documento técnico para el cumplimiento de las acciones para prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales establecidos en la Guía Minero Ambiental ante las Autoridades Mineras y Ambientales.

Artículo 2°. *Guías Minero Ambientales de exploración:* Las Guías Minero Ambientales de exploración son un instrumento obligatorio de manejo y control, de carácter conceptual, metodológico y procedimental, para el manejo y desempeño minero ambiental.

Los proponentes deberán adaptar los lineamientos de las guías minero ambiental a su proyecto, lo cual se reflejará en el documento técnico de que trata el artículo primero cuya aprobación por parte de las autoridades ambientales y mineras será requisito para el inicio de la exploración. La implementación de este documento será de obligatorio cumplimiento y será objeto de inspección, vigilancia y control por las autoridades relacionadas.

Parágrafo 1°. Los Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, en un plazo no mayor a seis (6) meses y tomando como base las Guías Minero Ambientales existentes, las complementarán para que sirvan como instrumento de manejo en la etapa de exploración minera.

Artículo 3°. *Presentación del documento técnico para el cumplimiento de las acciones establecidas en la Guía Minero Ambiental ante las Autoridades Mineras y Ambientales.* El titular minero presentará un documento técnico para el cumplimiento de las acciones para prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales del proyecto, conforme a los lineamientos establecidos en la Guía Minero Ambiental a la Autoridad Nacional Minera o quien haga sus veces, y la autoridad ambiental conforme lo dispuesto en la Resolución 18-0861 de 2002 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, o aquella que la modifique, sustituya o reemplace. La Autoridad Minera y la autoridad ambiental de la estricta implementación.

Parágrafo 1°. El documento técnico debe contener las condiciones y características ambientales, sociales y económicas específicas del área solicitada descrita en la propuesta del contrato de concesión.

Parágrafo 2°. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley establecerá a través de acto administrativo los procedimientos y mecanismos para la fiscalización, vigilancia y control que las autoridades ambientales y mineras realizaran sobre las obligaciones del documento técnico que presenten los proponentes conforme a las guías minero ambientales.

Parágrafo 3°. La presentación y aprobación del documento técnico no eximirá al titular minero de obtener los permisos ambientales requeridos para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables.

Parágrafo 4°. La presentación y aprobación del documento técnico, no limita de manera alguna la facultad que tiene las autoridades ambientales y mineras de solicitar al interesado la información adicional que se considere indispensable para

prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos ambientales generados por la actividad.

Parágrafo 5°. En todo caso la autoridad ambiental podrá imponer las medidas preventivas y sancionatorias de que trata la Ley 1333 de 2009.

Artículo 5°. Evaluación del documento técnico para el cumplimiento de las acciones establecidas en la Guía Minero Ambiental ante las Autoridades Mineras y Ambientales. Las autoridades mineras y ambientales, realizarán la evaluación del documento técnico conforme a las directrices establecidas en la Guía Minero Ambiental y de considerar viable su implementación las aprobarán mediante acto administrativo. Con las aprobaciones respectivas tanto de la autoridad minera como de la ambiental, el titular podrá comenzar las actividades de la etapa de exploración.

Los actos administrativos que aprueben el documento técnico deberán ser comunicados al municipio y a las entidades del sector relacionadas con la actividad.

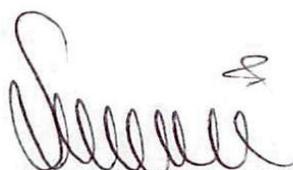
Artículo 6°. Control y seguimiento a la implementación del documento técnico para el cumplimiento en las acciones establecidas de la Guía Minero Ambiental ante las Autoridades Mineras y Ambientales. Una vez inicie la etapa de exploración tanto las autoridades mineras como las ambientales realizarán un estricto seguimiento y control a la implementación de la guía; sin perjuicio de las medidas de manejo adicionales que consideren pertinentes.

Parágrafo 1°. El canon superficiario se dividirá durante la etapa de exploración entre autoridades mineras y ambientales de la siguiente forma, el 60% del total del recaudo para la Autoridad Nacional Minera que administrará y recaudará este recurso, y hará el respectivo seguimiento a las actividades mineras correspondientes. El 40% restante se distribuirá a las Autoridades Ambientales proporcionalmente a las actividades de exploración registradas en su jurisdicción, y con el objetivo de hacer el respectivo seguimiento a lo establecido en el documento técnico para el cumplimiento de las acciones establecidas de la Guía Minero Ambiental por parte de los titulares.

Artículo 7°. Régimen de transición. La presente ley aplica a partir de su entrada en vigencia, y solamente cobijara a aquellas actividades mineras que no hayan iniciado la etapa de exploración.

Artículo 8°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,



Sandra Liliana Ortiz Nova
Senadora de la República
Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Desde 1991 se están realizando esfuerzos para mejorar la calidad de combustibles del país, en particular de la gasolina, Ecopetrol diseñó un programa de mejoramiento de calidad de las gasolinas de motor, conocido como ‘Gasolina Verde’, con el cual se eliminó el plomo.

Para el año 2005 en el país comenzaron a usarse biocombustibles con el objetivo de reducir las emisiones contaminantes de los combustibles fósiles (Gasolina y ACPM) mediante el uso de bioetanol, proveniente de la caña de azúcar, y biodiesel, extraído del aceite de palma.

A raíz de la contaminación en Medellín se comprobó que las cuotas de bioetanol en la gasolina eran del 6 por ciento, por lo cual el Ministerio de Minas y Energía, mediante la Resolución 40277 del 4 de abril de 2017, aumentó la oferta de bioetanol en la gasolina del 6 al 8 por ciento en Antioquia. En la actualidad, la gasolina debe tener entre un 10 por ciento de bioetanol a nivel nacional¹.

Existen parámetros que determinan su calidad y las emisiones, para el caso de la gasolina se encuentra la escala de octanaje, que hace referencia a la capacidad de evitar la combustión prematura, permitiendo aumentar la compresión en el motor y el contenido de plomo que aumenta el octanaje, pero impide la utilización de sistemas de control de emisiones.

Las características del combustible son determinadas por el proceso de refinamiento² y pueden verse alteradas en el transporte por los poliductos y almacenamiento hasta su comercialización en las estaciones de servicio. Para reducir la contaminación de los combustibles se realizan actividades de aseguramiento de la calidad a lo largo de toda la cadena de distribución,

¹ Resolución número 40185 del 27 de febrero de 2018 del Ministerio de Minas y Energía “Por la cual se establece el porcentaje de mezcla de alcohol carburante en la gasolina motor corriente y extra a nivel nacional”.

² La refinación agrega valor mediante la conversión del petróleo crudo (que, en sí mismo, tiene escaso valor como producto de consumo final) en una variedad de productos refinados, incluidos los combustibles para transporte (Introducción a la refinación del petróleo y producción de gasolina y diésel con ultra bajo contenido de azufre, International Council on Clean Transportation, 2011).

de tal manera que el producto final posea los requerimientos establecidos³.

La combinación del tipo y la calidad del combustible con la edad y la tecnología del vehículo determina la concentración de los contaminantes que son generados en el proceso de combustión del motor y que son medidos en el tubo de escape del vehículo. En este sentido existen límites para estas emisiones como son los estándares Euro, los cuales establecen categorías diferenciadas para las emisiones generadas por los vehículos de acuerdo con el combustible fósil usado⁴.

El Balance Energético Colombiano (BECO) de 2015⁵, el sector transporte fue el mayor consumidor de energía del país, con una participación del 41% del total de la distribución del consumo de energía del país, la cual proviene en un 83% de combustibles como la gasolina y el diésel¹⁰⁵. El 83% de la gasolina se destina al transporte particular y el 88 % del diésel se usa para el transporte público de pasajeros y de carga (UPME, (2016)⁶). Teniendo en cuenta que la tecnología y edad de los vehículos no son las únicas variables que determinan la generación de emisiones contaminantes, se reconoce que la calidad de los combustibles influye, en especial su contenido de azufre. En este sentido, se han venido implementando medidas para mejorar gradualmente su calidad, dentro de los cuales se destaca el proyecto de hidrotratamiento de diésel y gasolina en la refinería de Barrancabermeja en el 2010 con un costo de USD 1.100 millones y el reciente proyecto de modernización de la Refinería de Cartagena con una inversión aproximada de USD 7.800 millones (Ecopetrol, 2018)⁷.

En cuanto a la gasolina, el contenido de azufre disminuyó de 1.000 ppm en 2006 a 300 ppm en 2010, a un estándar de emisión Euro 2 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Minas y Energía, 2006). Adicionalmente, se eliminó el plomo, se redujo la volatilidad y se aumentó el octanaje (Ecopetrol, 2016). No obstante, para contar con mejores combustibles de acuerdo con los estándares internacionales, falta alcanzar niveles inferiores a 10 ppm en el contenido de

azufre tanto en el diésel como en la gasolina, lo que permitirá contribuir aún más a la reducción en la generación de contaminantes al aire, **y esto es justo lo que busca con esta iniciativa legislativa, mejorar la calidad de la gasolina en todo el territorio nacional.**

Para el caso de la gasolina, no disminuir el contenido de azufre ocasiona la dificultad para introducir tecnologías vehiculares más limpias en el país.

Desde el año 2014 en el mundo se impone el estándar Euro VI para todo tipo de vehículos. La no implementación de estándares Euro más estrictos a nivel nacional y el contenido de azufre en los combustibles líquidos, especialmente en la gasolina, han sido factores determinantes para que el país aún permita la entrada de tecnologías que ya no son recibidas en otros lugares del mundo.⁸

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Senado de la Republica

Tipo de Ley: Ordinaria

Fecha de Presentación: 24 julio 2019

Repartido a Comisión: Quinta.

Autores de la iniciativa: Honorables Sanadores *Angélica Lozano Correa, Sandra Ortiz, Aida Avella, Iván Cepeda, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Juan Luis Castro, Pablo Catatumbo, Feliciano Valencia, Criselda Lobo.* Honorables Representantes *César Augusto Ortiz Zorro, María José Pizarro Rodríguez, Abel David Jaramillo Largo, David Ricardo Racero Mayorca.*

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 719 de 2019.

3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designada ponente en primer debate del Proyecto de ley número 51 de 2019 Senado “por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones”

4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente iniciativa tiene como propósito incluir dentro de nuestra legislación medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina, con el fin de resguardar los derechos fundamentales a la vida, salud y el goce de un ambiente sano.

³ Documento CONPES 3943 de 2018, Política para el mejoramiento de la calidad del aire en las ciudades colombianas.

⁴ Documento CONPES 3943 de 2018, Política para el mejoramiento de la calidad del aire en las ciudades colombianas.

⁵ Tomado de: <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/BalanceEnergetico.aspx>

⁶ UPME. (2016). Plan de acción indicativo, 2017 - 2022. Obtenido de Unidad de Planeación Minero Energética: http://www1.upme.gov.co/DemandaEnergetica/MarcoNormatividad/PAI_PROURE_2017-2022.pdf UPME

⁷ Ecopetrol. (2018). Comunicación presentada a DNP sobre el contenido de azufre en los combustibles

⁸ Documento CONPES 3943 de 2018, Política para el mejoramiento de la calidad del aire en las ciudades colombianas.

La calidad del aire representa uno de los retos más grandes del país en términos de contaminación; el progresivo empeoramiento de las condiciones ha provocado que se vea comprometida la salud de los colombianos, especialmente con la proliferación y aumento de enfermedades respiratorias.

Por efecto del consumo de energía de los combustibles fósiles principalmente, se producen emisiones de material particulado y gases contaminantes, la atmósfera se carga de tales sustancias en concentraciones que son mayores en las áreas urbanas. La condición del aire deja de ser apta para respirar y los efectos se manifiestan en forma de enfermedades respiratorias, que en muchos casos se traducen en discapacidad por enfermedad y en algunos otros en muertes prematuras.

La magnitud del fenómeno se cuantifica finalmente en costos económicos, debido a que estas consecuencias negativas son asumidas en gran parte por el sistema de seguridad social en salud, que se podrían evitar a través de la aplicación de medidas gestionadas desde diferentes sectores: control de las emisiones, desarrollo de espacios públicos y arborización, desarrollo de sistemas de información, migración a tecnologías limpias en el transporte, sistemas de alerta, entre otras.

Según el estudio realizado por la Universidad de Huelva (España)⁹ que describió por primera vez la contaminación en el aire en Bogotá, la concentración promedio anual del PM10 en la ciudad fue de casi dos veces el límite máximo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), es decir 38 ug/m³, siendo una de las fuentes principales las emisiones de gasolina y diésel.

En los primeros meses del 2019, según el Instituto Nacional de Salud (INS) se han reportado 1.252 casos de enfermedades respiratorias en Colombia, siendo el material particulado compuesto por hollín, polvo y cenizas metálicas, la causa del 17,6 % de las muertes por Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC). Adicionalmente se han declarado 3 alertas ambientales en las ciudades de Bogotá y Medellín en lo que lleva del 2019.

En virtud de esta situación la Asociación Nacional de Movilidad Sostenible (Andemos) ha manifestado que las autoridades han tomado medidas que no están aportando una solución efectiva al problema ambiental, por lo que es necesario controlar el volumen de vehículos en

circulación en horas pico, exceptuando híbridos u eléctricos, y ejercer un control ambiental efectivo. Mencionan que en Colombia el parque automotor envejece de manera crónica, lo cual es problemático debido que los motores viejos son los que aportan la mayor cantidad de emisiones contaminantes.

6. MARCO NORMATIVO

Constitución Política de 1991

La contaminación del aire en las ciudades en Colombia lleva una vulneración de los derechos a la salud y al medio ambiente consagrados en los artículos 49, 79, 80 y 366 de la Constitución Política de 1991, la cual genera una nueva aproximación entre la sociedad y la naturaleza, con la llamada Constitución ecológica.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha desarrollado la siguiente normatividad sobre Calidad del Aire y Contaminación Atmosférica:

- a) Decreto 948 de 1995 del Ministerio del Medio Ambiente: Contiene el Reglamento de Protección y Control de la Calidad del Aire mediante el cual se establecen las normas y principios generales para la protección atmosférica, los mecanismos de prevención, control y atención de episodios por contaminación del aire, generada por fuentes contaminantes fijas y móviles, las directrices y competencias para la fijación de las normas de calidad del aire o niveles de inmisión, las normas básicas para la fijación de los estándares de emisión y descarga de contaminantes a la atmósfera, las de emisión de ruido y olores ofensivos, se regulan el otorgamiento de permisos de emisión, los instrumentos y medios de control y vigilancia, el régimen de sanciones por la comisión de infracciones y la participación ciudadana en el control de la contaminación atmosférica.
- b) Decreto 979 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Modifica parcialmente el Decreto Nacional 948 de 1995, por el cual se reglamentan, parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 75 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire, en lo referente a las clases de normas de calidad del aire o de los distintos niveles periódicos de inmisión, niveles de prevención, alerta y emergencia por contaminación del aire, y sobre las medidas para la atención de episodios y Planes de Contingencia por Contaminación Atmosférica.

⁹ Ramírez Hernández, Omar & Verdone, Ana M & Amato, Fulvio & Catacoli Jimenez, Ruth & Rojas, Nestor & de la Rosa, Jesús D. (2018). Chemical composition and source apportionment of PM10 at an urban background site in a high-altitude Latin American megacity (Bogota, Colombia). *Environmental Pollution*. 233. 142-155. 10.1016/j.envpol.2017.10.045.

- c) Resolución 610 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Modifica la Resolución 601 de 2010. Establece la Norma de Calidad del Aire o Nivel de Inmisión, para todo el territorio nacional en condiciones de referencia, respecto de algunas definiciones, los niveles máximos permisibles para contaminantes criterio, niveles máximos permisibles para contaminantes no convencionales con efectos carcinogénicos y umbrales para las principales sustancias generadoras de olores ofensivos, procedimientos de medición de la calidad del aire, mediciones de calidad del aire por las autoridades ambientales, declaración de los niveles de prevención, alerta y emergencia por contaminación del aire.
- d) Resolución 0909 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: En ella se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y se dictan otras disposiciones.
- e) Resolución 0910 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamenta el artículo 91 del Decreto 948 de 1995 y se adoptan otras disposiciones.
- f) Resolución 2153 de 2010 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Ajusta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas, adoptado a través de la Resolución 760 de 2010 y se adoptan otras disposiciones.
- g) Resolución 2154 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Se ajusta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado a través de la Resolución 650 de 2010 y se adoptan otras disposiciones.
- h) Resolución 6982 de 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente: Dicta normas sobre prevención y control de la contaminación atmosférica por fuentes fijas y protección de la calidad del aire.
- i) Resolución 0627 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental.
- j) Resolución 2254 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Establece la norma de calidad del aire o nivel de inmisión y adopta otras disposiciones para

la gestión del recurso aire en el territorio nacional.

- k) Ley 1972 de 2019 por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y el ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones.

PROTOCOLO

- Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire.

7. NATURALEZA DEL PROYECTO DE LEY

Teniendo en cuenta que el presente Proyecto de ley no regula materias reservadas para las leyes estatutarias ni orgánicas, de conformidad con los artículos 151 y 152 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional el presente Proyecto de ley debe ser tramitado mediante el trámite previsto para las leyes ordinarias.

8. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley en mención no requiere estudio de impacto fiscal debido a que las acciones que se proponen realizar en el presente Proyecto de ley como la reducción del contenido de azufre en la gasolina, la optimización de la gestión de la información, el desarrollo de la investigación, están contempladas en el Documento CONPES 3943 de 2018 Política para el mejoramiento de la Calidad del Aire.

Para implementar estas soluciones se requiere de la articulación intersectorial en el desarrollo de las acciones para enfrentar el reto que supone el mejoramiento de la calidad del aire. Entre los actores involucrados en esta política CONPES 3943 de 2018 se encuentran el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Unidad de Planeación Minero Energética y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

9. MODIFICACIONES Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al Proyecto de ley en cuestión en el marco del primer debate en la Comisión Quinta del Senado de la República, teniendo en cuenta los comentarios de la Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI,

TEXTO PRESENTADO DEL PROYECTO DE LEY	COMENTARIOS ANDI	JUSTIFICACIÓN	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DEL SENADO
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina, con el fin de resguardar los derechos fundamentales a la vida, salud y el goce de un ambiente sano.</p>	<p>no se presentan cambios</p>	<p>no se presentan cambios</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina, con el fin de resguardar los derechos fundamentales a la vida, salud y el goce de un ambiente sano.</p>
<p>Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se debe considerar las siguientes definiciones:</p> <p>Vehículo ciclo Otto: Vehículo que opera con un motor de combustión interna cuya función se basa en un ciclo termodinámico, en el cual las operaciones de admisión, compresión, explosión y escape se realizan en un cilindro desde que entra la mezcla carburada hasta que son expulsados los gases. En este ciclo, la adición de calor se realiza a volumen</p>	<p>no se presentan cambios</p>	<p>no se presentan cambios</p>	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se debe considerar las siguientes definiciones:</p> <p>Vehículo ciclo Otto: Vehículo que opera con un motor de combustión interna cuya función se basa en un ciclo termodinámico, en el cual las operaciones de admisión, compresión, explosión y escape se realizan en un cilindro desde que entra la mezcla carburada hasta que son expulsados los gases. En este ciclo, la adición de calor se realiza a volumen constante.</p>

<p>TEXTO PRESENTADO DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>COMENTARIOS ANDI</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DEL SENADO</p>																	
<p>constante.</p>																				
<p>Artículo 3°. Reducción del contenido de azufre en la gasolina. El Ministerio de Minas y Energía deberá desarrollar las acciones pertinentes para garantizar la producción, importación, almacenamiento, adición y distribución en el territorio nacional de la gasolina, necesarios para el cumplimiento de los estándares de emisión definidos en la presente ley, de la siguiente manera:</p> <table border="1" data-bbox="175 1566 462 2068"> <thead> <tr> <th>Combustible</th> <th>Contenido de azufre</th> <th>Fecha de cumplimiento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gasolina</td> <td>50 ppm</td> <td>1° de enero de 2022</td> </tr> <tr> <td></td> <td>10 ppm</td> <td>1° de enero de 2030</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 1: El Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar un programa para asegurar que los parámetros que determinan la calidad</p>	Combustible	Contenido de azufre	Fecha de cumplimiento	Gasolina	50 ppm	1° de enero de 2022		10 ppm	1° de enero de 2030	<p>La industria comprende las importantes inversiones que deben realizarse para la mejora de la calidad de la gasolina, no obstante, instamos al gobierno nacional y a Ecopetrol a reevaluar las metas de reducción de material particulado en la gasolina previstas para el 2030, lo deseable sería contar con 10 ppm de azufre más cerca del 2026 que del 2030, Esto permitirá el ingreso de vehículos a gasolina con estándares de emisión EURO VI, ofrecer a los consumidores y al país reducción de la contaminación poniendo a Colombia en niveles de talla mundial.</p> <p>Colombia no cuenta con un programa que garantice la calidad de los combustibles a lo largo de la cadena de suministro hasta la estación de servicio, por lo que se recomienda establecer en la ley no solamente</p>	<p>Se aceptan los cambios</p>	<p>Artículo 3°. Reducción del contenido de azufre en la gasolina. El Ministerio de Minas y Energía deberá desarrollar las acciones pertinentes para garantizar la producción, importación, almacenamiento, adición y distribución en el territorio nacional de la gasolina, necesarios para el cumplimiento de los estándares de emisión definidos en la presente ley, de la siguiente manera:</p> <table border="1" data-bbox="1120 1393 1445 1857"> <thead> <tr> <th>Combustible</th> <th>Contenido de azufre</th> <th>Fecha de cumplimiento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Gasolina</td> <td>50 ppm</td> <td>1° de enero de 2022</td> </tr> <tr> <td>10 ppm</td> <td>1° de enero de 2030</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 1: El Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar e <u>implementar a más tardar en 2021</u>, un programa para asegurar que los parámetros que determinan la calidad de la gasolina no sean alterados en el transporte y</p>	Combustible	Contenido de azufre	Fecha de cumplimiento	Gasolina	50 ppm	1° de enero de 2022	10 ppm	1° de enero de 2030
Combustible	Contenido de azufre	Fecha de cumplimiento																		
Gasolina	50 ppm	1° de enero de 2022																		
	10 ppm	1° de enero de 2030																		
Combustible	Contenido de azufre	Fecha de cumplimiento																		
Gasolina	50 ppm	1° de enero de 2022																		
	10 ppm	1° de enero de 2030																		

TEXTO PRESENTADO DEL PROYECTO DE LEY	COMENTARIOS ANDI	JUSTIFICACIÓN	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DEL SENADO
<p>de la gasolina no sean alterados en el transporte y almacenamiento hasta su comercialización en las estaciones de servicio.</p>	<p>el diseño sino la implementación y una fecha determinada para tal efecto.</p> <p>Se ha informado a la industria por parte de Minminas y Minambiente que próximamente se pondrá en consulta pública un proyecto de resolución que actualizará la normativa sobre calidad de la gasolina.</p> <p>Dado que el anuncio que se hizo indica que se desmejoraría la calidad de la gasolina reduciendo el nivel de octano de la gasolina corriente de 89 a 86, dejando a Colombia con uno de los índices más bajos de la región en materia de octano, sin reducir el precio de la gasolina dada su menor calidad y generando efectos negativos en el desempeño de los vehículos, la oferta de tecnologías en el país, los niveles de emisión de los vehículos, se solicita incluir en el</p>		<p>almacenamiento hasta su comercialización en las estaciones de servicio.</p> <p><u>Parágrafo 2 El nivel de octanaje de la gasolina mantendrá o se mejorará de acuerdo con la normativa vigente.</u></p>

<p>TEXTO PRESENTADO DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>COMENTARIOS ANDI</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DEL SENADO</p>
	<p>proyecto de ley, mantener o mejorar la calidad de la gasolina ofrecida actualmente en el país, en particular en cuanto se refiere al nivel de octanaje.</p>		
<p>Artículo 4°. Vehículos nuevos con motor ciclo otto. A partir del 1° de enero de 2021 todos los vehículos con motor ciclo otto que se fabriquen, ensamblen o importen al país para circular por el territorio nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondiente a Tecnologías Euro 4, equivalente o superior.</p> <p>Parágrafo: A partir del 1 de enero de 2030 todos los vehículos con motor ciclo otto que se importen o ensamblen para tránsito nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión correspondiente a tecnologías Euro 6, su equivalente o superior.</p>	<p>Fecha de entrada en vigencia: Teniendo en cuenta el desarrollo normativo de la Ley, la reglamentación que la misma requiere por parte de Min Ambiente y a partir de lo anterior, la preparación de la industria para desarrollar vehículos EURO4 en el país, se solicita modificar la fecha de entrada en vigencia de 2021 a 2022.</p> <p>Calidad de combustible y tecnología: Como es de todos conocido, la calidad del combustible y la tecnología en su conjunto permiten lograr el nivel de límites de emisión establecido, así las cosas, es necesario incluir un párrafo en el que se consagre que las reglamentaciones de los estándares de emisión dependerán de la calidad de la gasolina</p>	<p>Se aceptan los cambios</p>	<p>Artículo 4°. Vehículos nuevos con motor ciclo otto. A partir del 1° de enero de 2022 todos los vehículos con motor ciclo otto que se fabriquen, ensamblen o importen al país para circular por el territorio nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondiente a Tecnologías Euro 4, equivalente o superior.</p> <p>Parágrafo 1: A partir del 1 de enero de 2030 todos los vehículos con motor ciclo otto que se importen o ensamblen para tránsito nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión correspondiente a tecnologías Euro 6, su equivalente o superior.</p> <p>Parágrafo 2: <u>Los estándares de emisión establecidos en la presente Ley se reglamentarán</u></p>

<p>TEXTO PRESENTADO DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>COMENTARIOS ANDI</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DEL SENADO</p>
	<p>ofrecida por Ecopetrol.</p> <p>Ámbito de aplicación: Adicionalmente, debido a que la ley de emisiones expedida recientemente ya contempla los estándares de emisión para las motocicletas, es necesario incluir un inciso que precise que a dichos vehículos no les aplica el proyecto en comento.</p>		<p><u>según las fechas previstas, de acuerdo con el cronograma determinado para la calidad de combustibles. Para el ingreso de vehículos Euro 4 requiere 50 ppm de azufre y Euro 6 se requieren 10 ppm de azufre.</u></p> <p><u>Parágrafo 3. Se excluye de lo ordenado en la presente Ley a las motocicletas, ciclomotores, motocarros, cuatrimotos, mototriciclos, tricimotos, cuadríciclos y similares y vehículos fuera de carretera.</u></p>
<p>Artículo 5°. Fomento a la participación ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social deberán fomentar la participación de universidades, instituciones educativas, comunidades, organizaciones sociales, organizaciones ambientales, y entidades del sector</p>	<p>no se presentan cambios</p>	<p>no se presentan cambios</p>	<p>Artículo 5°. Fomento a la participación ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social deberán fomentar la participación de universidades, instituciones educativas, comunidades, organizaciones sociales, organizaciones ambientales, y entidades del sector privado, con el fin de propiciar la investigación, la educación ambiental y la generación de alternativas para mejorar la calidad de</p>

<p>TEXTO PRESENTADO DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>COMENTARIOS ANDI</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DEL SENADO</p>
<p>privado, con el fin de propiciar la investigación, la educación ambiental y la generación de alternativas para mejorar la calidad de aire. Lo anterior, deberá estar encaminado a disminuir las emisiones de sustancias contaminantes al aire y prevenir sus efectos en la salud, además de la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo a la calidad del aire. Todo esto, en ejercicio del derecho a la participación en las decisiones ambiental.</p>			<p>aire. Lo anterior, deberá estar encaminado a disminuir las emisiones de sustancias contaminantes al aire y prevenir sus efectos en la salud, además de la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo a la calidad del aire. Todo esto, en ejercicio del derecho a la participación en las decisiones ambiental.</p>
<p>Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>no se presentan cambios</p>	<p>no se presentan cambios</p>	<p>Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

10. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Son varias las razones por la cual considero pertinente y conveniente la aprobación del Proyecto de ley presentado a consideración de la Comisión Quinta Constitucional del Senado. En primer lugar, con la aprobación de este proyecto se lograría a dar cumplimiento al Documento CONPES 3943 de 2018 Política para el mejoramiento de la Calidad del Aire, para lo cual proponemos acciones para reducir las concentraciones de contaminantes en el aire e Colombia, a través de la reducción del contenido de azufre en la gasolina, la optimización de la gestión de la información, el desarrollo de la investigación, el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo por contaminación del aire.

La contaminación del aire en las ciudades en Colombia lleva una vulneración de los derechos a la salud y al medio ambiente consagrados en los artículos 49, 79, 80 y 366 de la Constitución Política de 1991, la cual genera una nueva aproximación entre la sociedad y la naturaleza, con la llamada Constitución ecológica.

La calidad del aire, como elemento determinante de un medio ambiente sano se convierte, por esta vía, en una preocupación que es necesario afrontar desde el ámbito legislativo. La Corte Constitucional ha reconocido que la defensa del medio ambiente es un bien jurídico que contiene una triple dimensión en el ordenamiento colombiano, como “(i) principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación;

(ii) es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y (iii) es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución establece el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 Superiores)”¹⁰.

En consecuencia, son deberes del Estado, entre otras, “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”¹¹ tal y como se lo propone el presente Proyecto de ley, al establecer unos límites máximos de emisiones contaminantes provenientes de la gasolina, con el fin de disminuir los riesgos asociados a la salud y por consiguiente a la vida de los colombianos. Tal como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-671 de 2001:

“La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.”

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.”

“A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”¹².

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, se propone a la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 51 de 2019 Senado “por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la

reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones” con las modificaciones presentadas.

Cordialmente,



Sandra Liliana Ortiz Nova
Senadora de la República
Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DEL SENADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina, con el fin de resguardar los derechos fundamentales a la vida, salud y el goce de un ambiente sano.

Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se debe considerar las siguientes definiciones:

Vehículo ciclo Otto: Vehículo que opera con un motor de combustión interna cuya función se basa en un ciclo termodinámico, en el cual las operaciones de admisión, compresión, explosión y escape se realizan en un cilindro desde que entra la mezcla carburada hasta que son expulsados los gases. En este ciclo, la adición de calor se realiza a volumen constante.

Artículo 3°. Reducción del contenido de azufre en la gasolina. El Ministerio de Minas y Energía deberá desarrollar las acciones pertinentes para garantizar la producción, importación, almacenamiento, adición y distribución en el territorio nacional de la gasolina, necesarios para el cumplimiento de los estándares de emisión definidos en la presente ley, de la siguiente manera:

Combustible	Contenido de azufre	Fecha de cumplimiento
Gasolina	50 ppm	1° de enero de 2022
	10 ppm	1° de enero de 2030

Parágrafo 1°. El Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar e implementar a más tardar en 2021, un programa para asegurar que los parámetros

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 2017. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo Jorge Iván Palacio Palacio.

¹¹ Ibid

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2001. M. P. Jaime Araújo Rentería.

que determinan la calidad de la gasolina no sean alterados en el transporte y almacenamiento hasta su comercialización en las estaciones de servicio.

Parágrafo 2°. El nivel de octanaje de la gasolina mantendrá o se mejorará de acuerdo con la normativa vigente.

Artículo 4°. Vehículos nuevos con motor ciclo otto. A partir del 1° de enero de 2022 todos los vehículos con motor ciclo otto que se fabriquen, ensamblen o importen al país para circular por el territorio nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondiente a Tecnologías Euro 4, equivalente o superior.

Parágrafo 1°. A partir del 1° de enero de 2030 todos los vehículos con motor ciclo otto que se importen o ensamblen para tránsito nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión correspondiente a tecnologías Euro 6, su equivalente o superior.

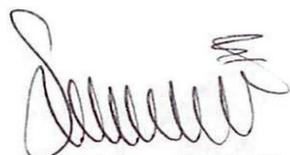
Parágrafo 2°. Los estándares de emisión establecidos en la presente Ley se reglamentarán según las fechas previstas, de acuerdo con el cronograma determinado para la calidad de combustibles. Para el ingreso de vehículos Euro 4 requiere 50 ppm de azufre y Euro 6 se requieren 10 ppm de azufre.

Parágrafo 3°. Se excluye de lo ordenado en la presente Ley a las motocicletas, ciclomotores, motocarros, cuatrimotos, mototriciclos, tricimotos, cuadríciclos y similares y vehículos fuera de carretera.

Artículo 5°. Fomento a la participación ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social deberán fomentar la participación de universidades, instituciones educativas, comunidades, organizaciones sociales, organizaciones ambientales, y entidades del sector privado, con el fin de propiciar la investigación, la educación ambiental y la generación de alternativas para mejorar la calidad de aire. Lo anterior, deberá estar encaminado a disminuir las emisiones de sustancias contaminantes al aire y prevenir sus efectos en la salud, además de la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo a la calidad del aire. Todo esto, en ejercicio del derecho a la participación en las decisiones ambiental.

Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



Sandra Liliana Ortiz Nova
Senadora de la República
Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2019 SENADO, 391 DE CÁMARA DE 2019.

“por la cual se declara al Yipao y a la cultura Yipera como patrimonio cultural integrante del paisaje cultural cafetero y se dictan otras disposiciones”

Bogotá, D. C., 11 de diciembre de 2019

Señores

Mesa Directiva

Comisión Segunda Constitucional Permanente
Senado de la República

E.S.D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Senado del Proyecto de ley número 230 de 2019 Senado, 391 de Cámara, *“por la cual se declara al Yipao y a la cultura yipera como patrimonio cultural integrante del paisaje cultural cafetero y se dictan otras disposiciones”*.

Honorable presidente:

En cumplimiento del encargo que me hace la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, del mandato constitucional y de lo dispuesto por el artículo 153° la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para dar primer debate en Senado, al Proyecto de ley número 230 de 2019 Senado, 391 de 2019 de Cámara, en los siguientes términos:

1. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES:

El Proyecto de ley número 391 de 2019 Cámara fue presentado por iniciativa de los Representantes a la Cámara *Diego Javier Osorio Jiménez, Luciano Grisales Londoño, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Juan Carlos Reinales Agudelo, Luis Fernando Gómez Betancourt*, y de los Senadores *Aydeé Lizarazo Cubillos* y *Juan Samy Merheg Marín*.

De acuerdo con lo publicado en la Gaceta del Congreso número 396 de 2019, en cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, fue remitido para su correspondiente estudio y para ser sometido y aprobado en primer debate ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, donde fue debatido y aprobado. Posteriormente, el informe de ponencia para segundo debate fue publicado en la Gaceta del Congreso número 437 de 2019, el cual fue aprobado el 7 de octubre de este año por la Plenaria de la Cámara.

Luego se remite a la Comisión Segunda del Senado de la República, con el No 230 de 2019, publicado en la gaceta 1043 de 2019 a fin de surtir su tercer debate, para lo cual fimos designados ponentes.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 230 de 2019 Senado, 391 de 2019 Cámara, tiene por objeto declarar al

Yipao como artefacto integrante del Paisaje Cultural Cafetero y por lo tanto, fundamental del Patrimonio Cultural Mueble de la Nación. Así mismo, se pretende que todas aquellas manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas que se relacionen con el Yipao se reconozcan como cultura Yípera y también sean declaradas Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación. El proyecto inicialmente tenía por objeto el que fuera declarado patrimonio cultural e inmaterial de la nación el vehículo campero Jeep Willys, exponiendo su importancia para el desarrollo de la región y la preservación de la tradición cafetera del país, sin embargo, el proyecto ha venido evolucionando con el fin de que no se limite a la Jeep Willys el Proyecto de ley, sino que se involucre en el objeto y el articulado todos los aspectos culturales posibles de la cultura Yípera cafetera del país.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley cuenta con 8 artículos los cuales contemplan principalmente:

- **Artículo 1°:** Declaratorias
- **Artículo 2°:** Inserción del Yipao en la Política para la Protección del Patrimonio Cultural Mueble de la Nación.
- **Artículo 3°:** Exaltación
- **Artículo 4°:** Inserción del Yipao a la lista representativa del Patrimonio Cultural e inmaterial de la Nación.
- **Artículo 5°:** Formulación de estrategias.
- **Artículo 6°:** Enfoque diferencial del TRANSPORTE CAFETERO
- **Artículo 7°:** Modificación del artículo 4° de la Ley 1913 de 2018, el cual dirá así:
- **Artículo 8°:** Vigencia y derogatorias.

4. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE LEY

Configuración de la cultura Yipao

Los habitantes de la región del Eje Cafetero, la cual está integrada por los Departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y el norte del Valle del Cauca, durante los últimos setenta (70) años han dependido del vehículo Jeep Willys, para movilizarse de sus territorios a los centros urbanos, y con ello movilizar el café y sus artículos de primera necesidad.

Tal es la importancia del Jeep Willys, que la cultura cafetera ha adoptado el nombre “Yipao” para integrarlo a la misma. El campesinado cafetero vio en el Jeep Willys, el sustituto de las mulas como medio de transporte del café siendo así el principal aliado del progreso de miles de familias cafeteras que lo encontraron como una alternativa solución para la reducción de costos asociados a la producción del café. Es por ello, que el ingenio de los habitantes permitió transformar elementos de uso diario en verdaderos íconos culturales, tales como el “yipao” o “jeepao”, jeep Willis de la época posterior

a la Segunda Guerra Mundial, usado masivamente como principal medio de transporte por un número considerable de personas. Esta tradición también se refleja en el lenguaje utilizado, con la adición de la palabra “yipao” para referirse a la cantidad de cosas que se pueden cargar en cada uno de estos vehículos¹.

La Unesco en el año 2011, declaró el paisaje cultural cafetero como patrimonio mundial. El paisaje cultural cafetero está conformado por 858 veredas, 47 municipios distribuidos en los Departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas y Valle del Cauca, con un total de extensión de 340.000 hectáreas, habitadas por aproximadamente 500.000 personas², números que describen la relevancia de este territorio en materia agrícola, cafetera y turística para un país en el que aproximadamente 500.000 familias dependen de la caficultura³. Con el propósito de mejorar el Proyecto de ley, acudo a la información que ofrece la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en la cual se determina qué constituye el patrimonio cultural material e inmaterial.

¿Qué se entiende por patrimonio cultural e inmaterial?

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) es un ente que se ocupa de formar y mantener diálogos entre diferentes civilizaciones y también entre pueblos y culturas con el objetivo de formar una mayor consideración hacia los valores que pueden ser tomados en cuenta como comunes. Dentro de este objetivo principal, la Unesco se enfoca en diferentes metas, y por lo que se refiere al patrimonio cultural, su meta principal consiste en “*promover la diversidad cultural, el diálogo intercultural y una cultura de paz*”⁴.

La protección de los valores y bienes culturales de los Estados Miembros de esta organización se realiza mediante la aplicación de una serie de medidas o directrices operacionales (jurídicas, administrativas y financieras) con una doble finalidad:

- a) Preservar y/o transmitir el legado de sus antepasados a sus descendientes u otras comunidades para mantenerlo vigente, es decir, “[...] para crear un vínculo entre el pasado y el futuro a través del presente”⁵
- b) Reforzar la identidad cultural de sus miembros para enfrentar las fuerzas homogeneizadoras de la globalización de las que son susceptibles (cambios sociales y económicos), de esta forma se contribuye

¹ <http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/cartillaministerio.pdf.pdf> - Pagina 55

² Documento Conpes N°. 3803 de 2014

³ https://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/fnc_en_cifras/

⁴ (1) ¿Qué es la Unesco? Unesco, s.f. <http://www.unesco.org/new/es/une>

⁵ Ibidem

a la cohesión social y a “[...] promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana”

De la anterior cita tenemos claro que el patrimonio cultural material está conformado por: los monumentos, las obras arquitectónicas, artísticas, arqueológicas, construcciones, lugares, obras del hombre o de la naturaleza, así como los artefactos culturales. Caso contrario, el patrimonio cultural inmaterial que está constituido por: el conjunto de conocimientos, culturales, ancestrales, sociales, las tradiciones, las técnicas y las costumbres que se practican y se transmiten de una generación a otra, manteniendo vivas las expresiones y la identidad de una comunidad.

Desde estos conceptos de la Unesco, podemos inferir que la cultura Yipao involucra tanto el patrimonio cultural como el inmaterial, derivado de las tradiciones que se han configurado en el paisaje cafetero colombiano.

El yipao en el paisaje cafetero

En los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y en el Norte del Valle del Cauca, con los yipaos se organizan múltiples desfiles que representan la cotidianidad del campesinado de esta región. Por esto, es común encontrar en las plazas principales de la mayoría de los municipios del paisaje cultural cafetero, una exhibición de estos coloridos y únicos vehículos adaptados para transportar la carga de productos agrícolas, trasteos campesinos, además el yipao es el vehículo donde se transporta la mayoría de los habitantes de las veredas de la zona cafetera.

Según la página web: “turismoQuindio.com”. El desfile del Yipao, tuvo su inicio como manifestación cultural del paisaje cultural cafetero, en el año de 1989, con motivo de la celebración de las festividades conmemorativas del primer centenario de la ciudad de Armenia, actualmente dichos desfiles se celebran en cuatro (4) categorías: 1) Desfile de productos agrícolas. 2) Trasteo de muebles. 3) Categoría libre y 4) Piques y actos acrobáticos.

Además, para el año 2009, se determinó que el total de Jeeps Willys en el Departamento del Quindío alcanzó los 740 y, pero para el año 2015, dicho número se redujo aproximadamente a 600 Jeeps Willys, por ello la región hoy pide que el país y los legisladores no permitan que se pierda esta tradición cultural.

En la actualidad, el jeep Willy han venido siendo usados en oficios varios. Unos terminan en manos de coleccionistas que los compran para atesorarlos por su valor histórico; otros se encuentran adaptados como cafeterías ambulantes que se estacionan en calles cerradas o en bahías de avenidas y algunos se ven como objetos decorativos e inmóviles dentro de restaurantes y centros comerciales. Y otros se usan como vehículos llamativos y tradicionales para turistas, son los que están representando réditos para el turismo al descubrir el paisaje cultural cafetero y

los que quedan, se encuentran con un futuro incierto sirviendo de medio de transporte campesino.

Los problemas de los conductores de Jepp Willys

Finalmente, es necesario señalar, que según la revista Semana, los dueños y conductores de los Jepp Willys, sin exagerar, pueden ser los empleados más vapuleados del sector. Como hay poca demanda, las cooperativas se ven obligadas a reducir a la mitad el tiempo laboral, es decir, un conductor de Willys solo puede trabajar día de por medio en el servicio regulado de transporte. En esos 15 días que tiene por mes no alcanza a reunir ni un salario, apenas llega a los 500 mil pesos, por esta razón son pocos los que pueden pagar prestaciones sociales⁷. Conscientes de la actual situación que enfrentan los pequeños transportadores propietarios de yipaos y conociendo la gran importancia que reviste para la cultura cafetera colombiana y para el turismo en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, se hace necesario reconocer y exaltar los aportes del Yipao para el desarrollo sociocultural de nuestro país, esto, también con el propósito de asegurar en el tiempo el protagonismo del Yipao en el Paisaje Cultural Cafetero, y coadyuvar en la empleabilidad de un porcentaje de personas dedicadas.

5. CONSIDERACIONES JURÍDICAS ADICIONALES

Sentencia C-057/93

“La ley en que se convirtiera el presente Proyecto de ley sería el estatuto legal que el Gobierno habría de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales en el Presupuesto Nacional los gastos públicos que se decretan en tal proyecto a favor de obras de interés social”.

Sentencia C-859/01

“Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”.

Sentencia C-766/10

“Esta clase de leyes, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos”.

6. CUADRO DE MODIFICACIONES PROPUESTO

Las modificaciones están enfocadas en la necesidad de darle al proyecto el

Artículo aprobado en Cámara de Representantes	Artículo Propuesto para primer debate	Justificación de las modificaciones.
Artículo 1°. <i>Declaratorias.</i> Declárase al Yipao como artefacto cultural integrante del Paisaje Cultural Cafetero y, por lo tanto, Patrimonio Cultural Mueble de la Nación. Declárase que todas aquellas manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas que se relacionen con el Yipao se conocerán como cultura Yipera y serán Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación	Artículo 1°. <i>Declaratorias.</i> Declárase al Yipao como artefacto cultural integrante del Paisaje Cultural Cafetero y, por lo tanto, Patrimonio Cultural Mueble de la Nación. Declárase que todas aquellas manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas que se relacionen con el Yipao se conocerán como cultura Yipera y serán Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación	Sin modificaciones
Artículo 2°. <i>Inserción del Yipao en la Política para la Protección del Patrimonio Cultural Mueble de la Nación.</i> Con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, el Gobierno Nacional en la formulación de las Políticas orientadas a Proteger el Patrimonio Cultural Mueble de la Nación, implementará las acciones necesarias para asegurar la protección y conservación del Yipao y de la Cultura Yipera, como partes integrantes del Paisaje Cultural Cafetero.	Artículo 2°. <i>Inserción del Yipao en la Política para la Protección del Patrimonio Cultural Mueble de la Nación.</i> Con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, el Gobierno Nacional en la formulación de las Políticas orientadas a Proteger el Patrimonio Cultural Mueble de la Nación, implementará las acciones necesarias para asegurar la protección y conservación del Yipao y de la Cultura Yipera, como partes integrantes del Paisaje Cultural Cafetero.	Sin modificaciones.
Artículo 3°. <i>Exaltación.</i> La República de Colombia reconoce la importancia y los aportes sociales, culturales y económicos que el Yipao ha representado para la cultura cafetera colombiana, más específicamente en los Departamentos que conforman el Paisaje Cultural Cafetero y en los demás Departamentos del país que tienen vocación cafetera.	Artículo 3°. Exaltación. La República de Colombia reconoce la importancia y los aportes sociales, culturales y económicos que el Yipao ha representado para la cultura cafetera colombiana, más específicamente en los Departamentos que conforman el Paisaje Cultural Cafetero y en los demás Departamentos del país que tienen vocación cafetera, y en ese sentido trabajará por el cuidado la protección y promoción de la cultura cafetera colombiana, en la que está incluida el yipao.	Le agrega a la norma una obligación al estado de trabajar en la protección y promoción de la cultura cafetera en Colombia.
Artículo 4°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, incluirá todas aquellas manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas que se relacionen con el Yipao, en la lista representativa del Patrimonio Cultural inmaterial de la Nación.	Artículo 4°. <i>Manifestaciones de la Cultura yipera.</i> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, incluirá todas aquellas manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas que se relacionen con el Yipao, en la lista representativa del Patrimonio Cultural inmaterial de la Nación.	Por técnica legislativa se le da nombre al artículo.
Artículo 5°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, crearán y formularán las estrategias y políticas que permitan proteger, catalogar, coleccionar y mantener en uso comercial el Yipao, con fines de promoción cultural y turística. Dichos Ministerios darán prioridad a los proyectos que involucren el Yipao como atractivo cultural y turístico.	Artículo 5°. <i>Protección y promoción cultural del Yipao.</i> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, crearán y formularán las estrategias y políticas que permitan proteger, catalogar, coleccionar y mantener en uso comercial el Yipao, con fines de promoción cultural y turística.	Por técnica legislativa se le da nombre al artículo. Se elimina la priorización de los proyectos que involucren el yipao ya que una priorización no se justifica, si se tiene en cuenta que Colombia tiene muchos atractivos culturales a parte del yipao.
Artículo 6°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y en un plazo no mayor a un (1) año, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte, implementará la reglamentación que establezca el enfoque diferencial dirigido a favorecer al campesinado cafetero y las empresas de transporte que presten servicio público a través de este tipo de vehículos.	Artículo 6°. <i>Reglamentación.</i> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y en un plazo no mayor a un (1) año, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte, implementará la reglamentación que establezca el enfoque diferencial dirigido a favorecer al campesinado cafetero y las empresas de transporte que presten servicio público a través de este tipo de vehículos.	Por técnica legislativa se le da nombre al artículo. Se establece un primer párrafo que establece que a través de la comisión técnica intersectorial cafetera de los departamentos con vocación cafetera se generaran incentivos. Se crea el párrafo 2° que una plantea una escala para el acceso beneficios para cada jeep de pendiente de su uso.

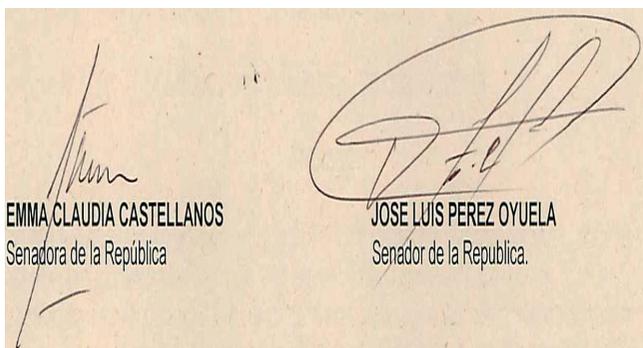
Artículo aprobado en Cámara de Representantes	Artículo Propuesto para primer debate	Justificación de las modificaciones.
<p>Parágrafo. Se generarán incentivos de protección y favorecimiento destinados a los propietarios de estos vehículos, a través de la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero y para los Departamentos con vocación cafetera que así lo quieran. Dichos incentivos podrán ser medidas y políticas en materia de tránsito y transporte, cultura, comercio y turismo; los incentivos también se destinarán a las readecuaciones de carrocería y técnico-mecánica, de aquellos vehículos que no se encuentren en las condiciones requeridas para prestar el servicio público en la modalidad mixta de transporte.</p>	<p>Parágrafo 1°. A través de la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero y para los Departamentos con vocación cafetera que así lo quieran, se generarán incentivos de protección y apoyo destinados a los propietarios de estos vehículos. Dichos incentivos podrán ser medidas y políticas en materia de tránsito y transporte, cultura, comercio y turismo; los incentivos también se destinarán a las readecuaciones de carrocería y técnico – mecánica, de aquellos vehículos que no se encuentren en las condiciones requeridas para prestar el servicio público en la modalidad mixta de transporte.</p> <p>Parágrafo 2°. La Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, con apoyo del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Hacienda, definirá una escala de acceso a los beneficios establecidos en el parágrafo anterior, acorde al uso y necesidades de los propietarios de los vehículos, esto con la finalidad de continuar incentivando el uso productivo de los mismos, y el fortalecimiento de dicha cultura.</p>	
<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1913 de 2018, el cual dirá así: <i>“Artículo 4°. Funciones de la Comisión Técnico Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC). La Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano tendrá, dentro de su respectiva área de cobertura, las siguientes funciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Articular las políticas y/o actividades necesarias para la apropiación social del patrimonio cultural del PCCC.</i> • <i>Coordinar en respeto del principio de descentralización las acciones para fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social.</i> • <i>Proponer e impulsar políticas para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.</i> • <i>Implementar acciones para la preservación de la caficultura, la cultura cafetera, el Yipao y la cultura Yipera.</i> • <i>Proponer e impulsar las políticas que promuevan el turismo en armonía con la sostenibilidad ambiental y social.</i> • <i>Asegurar la protección, catalogación, conservación y el uso comercial de los Yipaos.</i> • <i>Promover la gestión de los recursos que el Gobierno nacional destine para la zona.</i> • <i>Conceptuar sobre macroproyectos que se pueden implementar en la zona, de acuerdo con el análisis técnico de entidades competentes, según el tema de los macroproyectos.</i> 	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1913 de 2018, el cual dirá así: <i>“Artículo 4°. Funciones de la Comisión Técnico Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC). La Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano tendrá, dentro de su respectiva área de cobertura, las siguientes funciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Articular las políticas y/o actividades necesarias para la apropiación social del patrimonio cultural del PCCC.</i> • <i>Coordinar en respeto del principio de descentralización las acciones para fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social.</i> • <i>Proponer e impulsar políticas para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.</i> • <i>Implementar acciones para la preservación de la caficultura, la cultura cafetera, el Yipao y la cultura Yipera.</i> • <i>Proponer e impulsar las políticas que promuevan el turismo en armonía con la sostenibilidad ambiental y social.</i> • <i>Asegurar la protección, catalogación, conservación y el uso comercial de los Yipaos.</i> • <i>Promover la gestión de los recursos que el Gobierno nacional destine para la zona.</i> • <i>Conceptuar sobre macroproyectos que se pueden implementar en la zona, de acuerdo con el análisis técnico de entidades competentes, según el tema de los macroproyectos.</i> 	<p>Sin modificaciones</p>

Artículo aprobado en Cámara de Representantes	Artículo Propuesto para primer debate	Justificación de las modificaciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la realización y difusión de un inventario del patrimonio. • Coordinar acciones para impulsar la asistencia técnica a las entidades territoriales, con el fin de implementar en la jornada escolar complementaria estudios sobre el patrimonio del PCCC. • Coordinar estrategias de protección ambiental con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). • Promover campañas de protección del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano y de sensibilización entre moradores e inversionistas privados de las responsabilidades y compromisos con la sostenibilidad del mismo. <p>Parágrafo. Cada año, en el mes de agosto, la Comisión Técnica Intersectorial deberá rendir un informe a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República sobre sus actividades y decisiones, así como de las inversiones, y el estado de los proyectos bajo su coordinación. Dicho informe también deberá ser presentado ante las Asambleas Departamentales de los entes territoriales que forman parte del PCCC.</p> <p>Las COT del Congreso de la República, en sesiones conjuntas y las respectivas Asambleas Departamentales harán una sesión especial para la presentación del informe.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la realización y difusión de un inventario del patrimonio. • Coordinar acciones para impulsar la asistencia técnica a las entidades territoriales, con el fin de implementar en la jornada escolar complementaria estudios sobre el patrimonio del PCCC. • Coordinar estrategias de protección ambiental con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). • Promover campañas de protección del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano y de sensibilización entre moradores e inversionistas privados de las responsabilidades y compromisos con la sostenibilidad del mismo. <p>Parágrafo. Cada año, en el mes de agosto, la Comisión Técnica Intersectorial deberá rendir un informe a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República sobre sus actividades y decisiones, así como de las inversiones, y el estado de los proyectos bajo su coordinación. Dicho informe también deberá ser presentado ante las Asambleas Departamentales de los entes territoriales que forman parte del PCCC.</p> <p>Las COT del Congreso de la República, en sesiones conjuntas y las respectivas Asambleas Departamentales harán una sesión especial para la presentación del informe.”</p>	
<p>Artículo 8°. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia en el momento de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las leyes y demás</p>	<p>Artículo 8°. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia en el momento de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las leyes y demás</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

PROPOSICIÓN

Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe ponencia positiva, y solicito a los miembros de la Comisión Segunda del Senado de la República dar primer debate en Senado al Proyecto de ley 230 de 2019 Senado, 391 de Cámara, “por la cual se declara al Yipao y a la cultura yipera como patrimonio cultural integrante del paisaje cultural cafetero y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables senadores ponentes,



EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora de la República

JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Senador de la República.

TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 230 DE 2019 SENADO, 391 DE 2019 CÁMARA

“por la cual se declara al Yipao y a la Cultura Yipera como Patrimonio Cultural integrante del paisaje cultural cafetero y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Declaratorias.* Declárase al Yipao como artefacto cultural integrante del Paisaje Cultural Cafetero y, por lo tanto, Patrimonio Cultural Mueble de la Nación. Declárase que todas aquellas manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas que se relacionen con el Yipao se conocerán como cultura Yipera y serán Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

Artículo 2°. *Inserción del Yipao en la Política para la Protección del Patrimonio Cultural Mueble de la Nación.* Con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, el Gobierno Nacional en la

formulación de las Políticas orientadas a Proteger el Patrimonio Cultural Mueble de la Nación, implementará las acciones necesarias para asegurar la protección y conservación del Yipao y de la Cultura Yipera, como partes integrantes del Paisaje Cultural Cafetero.

Artículo 3°. Exaltación. La República de Colombia reconoce la importancia y los aportes sociales, culturales y económicos que el Yipao ha representado para la cultura cafetera colombiana, más específicamente en los Departamentos que conforman el Paisaje Cultural Cafetero y en los demás Departamentos del país que tienen vocación cafetera, y en ese sentido trabajará por el cuidado y la protección y promoción de la cultura cafetera colombiana, en la que está incluida el yipao.

Artículo 4°. Manifestaciones de la Cultura Yipera. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, incluirá todas aquellas manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas que se relacionen con el Yipao, en la lista representativa del Patrimonio Cultural inmaterial de la Nación.

Artículo 5°. Protección y promoción cultural del Yipao. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, crearán y formularán las estrategias y políticas que permitan proteger, catalogar, coleccionar y mantener en uso comercial el Yipao, con fines de promoción cultural y turística.

Artículo 6°. Reglamentación. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y en un plazo no mayor a un (1) año, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte, implementará la reglamentación que establezca el enfoque diferencial dirigido a favorecer al campesinado cafetero y las empresas de transporte que presten servicio público a través de este tipo de vehículos.

Parágrafo 1°. A través de la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero y para los Departamentos con vocación cafetera que así lo quieran, se generarán incentivos de protección y apoyo destinados a los propietarios de estos vehículos. Dichos incentivos podrán ser medidas y políticas en materia de tránsito y transporte, cultura, comercio y turismo; los incentivos también se destinarán a las readecuaciones de carrocería y técnico – mecánica, de aquellos vehículos que no se encuentren en las condiciones requeridas para prestar el servicio público en la modalidad mixta de transporte.

Parágrafo 2°. La Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, con apoyo del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Hacienda, definirá una escala de acceso a los beneficios establecidos en el parágrafo anterior, acorde al uso y necesidades de los propietarios de los vehículos, esto con la finalidad de continuar incentivando el uso productivo de los mismos, y el fortalecimiento de dicha cultura.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1913 de 2018, el cual dirá así:

“Artículo 4°. Funciones de la Comisión Técnico Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC). La Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano tendrá, dentro de su respectiva área de cobertura, las siguientes funciones:

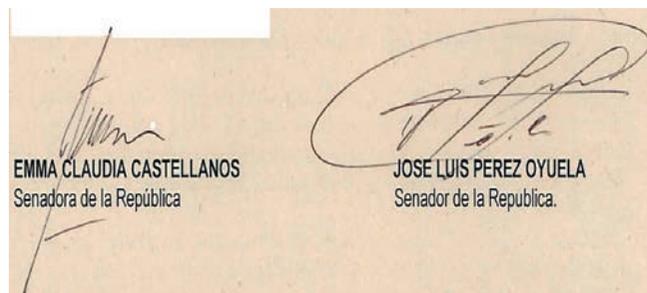
- *Articular las políticas y/o actividades necesarias para la apropiación social del patrimonio cultural del PCCC.*
- *Coordinar en respeto del principio de descentralización las acciones para fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social.*
- *Proponer e impulsar políticas para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.*
- *Implementar acciones para la preservación de la caficultura, la cultura cafetera, el Yipao y la cultura Yipera.*
- *Proponer e impulsar las políticas que promuevan el turismo en armonía con la sostenibilidad ambiental y social.*
- *Asegurar la protección, catalogación, conservación y el uso comercial de los Yipaos.*
- *Promover la gestión de los recursos que el Gobierno nacional destine para la zona.*
- *Conceptuar sobre macroproyectos que se pueden implementar en la zona, de acuerdo con el análisis técnico de entidades competentes, según el tema de los macroproyectos.*
- *Promover la realización y difusión de un inventario del patrimonio.*
- *Coordinar acciones para impulsar la asistencia técnica a las entidades territoriales, con el fin de implementar en la jornada escolar complementaria estudios sobre el patrimonio del PCCC.*
- *Coordinar estrategias de protección ambiental con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).*
- *Promover campañas de protección del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano y de sensibilización entre moradores e inversionistas privados de las responsabilidades y compromisos con la sostenibilidad del mismo.*

Parágrafo. Cada año, en el mes de agosto, la Comisión Técnica Intersectorial deberá rendir un informe a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República sobre sus actividades y decisiones, así como de las inversiones, y el estado de los proyectos bajo su coordinación. Dicho informe también deberá ser presentado ante las Asambleas Departamentales de los entes territoriales que forman parte del PCCC.

Las COT del Congreso de la República, en sesiones conjuntas y las respectivas Asambleas Departamentales harán una sesión especial para la presentación del informe.”

Artículo 8°. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia en el momento de su publicación en el Diario Oficial y, deroga todas las leyes y demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables senadores ponentes,



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 211 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos en Bogotá, República de Colombia el 25 de junio de 2015.

Bogotá, D. C., diciembre 11 de 2019

Doctor

LIDIO GARCIA TURBAY

Presidente

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 211 de 2019 Senado.

Respetado Doctor Lidio:

Atendiendo la honrosa designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, a continuación presento el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 211 de 2019 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos en Bogotá, República de Colombia el 25 de junio de 2015.* Con la siguiente estructura:

- I. Antecedente Legislativo
- II. Contenido del Proyecto de ley
- III. Contenido del Convenio

IV. Justificación

V. Marco constitucional y Legal

VI. Pliego de Modificaciones

VII. Proposición

I. Antecedente Legislativo

El Proyecto de ley es de autoría del Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Carlos Holmes Trujillo García, y del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera.

Este Proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* de la República número 972 (novecientos setenta y dos) de 2019 (dos mil diecinueve).

El proyecto fue aprobado en primer debate por la comisión Segunda Constitucional permanente el día 10 de diciembre de 2019.

II. Contenido del Proyecto de ley

El presente Proyecto de ley busca 1) aprobar el “*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio*” y su “*Protocolo*” y; 2) obligar a Colombia al cumplimiento del mismo a partir de la aprobación y entrada en vigencia de esta ley.

El contenido del articulado es el siguiente:

Artículo 1°: Aprobar el Convenio en todas sus partes, junto con el Protocolo.

Artículo 2°: Obliga a Colombia al cumplimiento del Convenio una vez el presente Proyecto de ley se convierta en Ley de la República.

Artículo 3°: Trae la vigencia del proyecto.

III. Contenido del Convenio

El Convenio fue suscrito, en representación de Colombia, por el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y en representación de Francia, por el señor Primer Ministro de la República Francesa, Manuel Carlos Valls Galfetti.

Inicia el Convenio con el Preámbulo, seguido de siete (VII) Capítulos; y treinta y un (31) artículos¹, que en síntesis estipulan:

El Capítulo I refiere al ámbito de aplicación, en él, su primer artículo vincula a los residentes de Colombia y Francia al régimen del Convenio; y

¹ Los Autores de este Proyecto de Ley, el señor Ministro de Relaciones Exteriores y el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, explican el contenido de cada uno de los artículos del Convenio, en la exposición de motivos, dentro del título “V. Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio”, que se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No. 972 de 2019, de la página 17 a la 48. Además, el articulado del Acuerdo se encuentra también publicado en esta misma Gaceta.

en su artículo segundo describe los impuestos que son objeto de la cooperación acordada, los cuales son el de Renta y el de Patrimonio, y sus derivados. Además, detalla los impuestos de cada nación de la siguiente forma:

- Para Colombia: los impuestos de Renta y el CREE.
- Para Francia: los impuestos de Renta, Seguridad Social, Sociedades y derivados; y el impuesto al Patrimonio.

Finaliza con la precisión de incluir los impuestos sobrevinientes o nuevos que deriven de los ya existentes².

El Capítulo II desarrolla las definiciones (Art. 3) y su significado para la interpretación del Convenio, con las precisiones correspondientes. En detalle define los términos “Estado Contratante”; “otro Estado Contratante”; “Colombia”; “Francia”; “persona”; “Sociedad”; “empresa”; “empresa de un Estado Contratante”; “tráfico internacional”; “autoridad competente”; “nacional”; y “actividad económica”³.

Además, destina el Artículo 4 para desarrollar la definición de “Residente de un Estado Contratante”, debido a que este significado es el núcleo y razón principal de la existencia del Convenio; y de esta derivan las soluciones de todos los conflictos de competencias, en Derecho Internacional, porque logra establecer la Nación competente que gravará al Contribuyente⁴; e igualmente, por razones de los atributos de la personalidad de los sujetos, determina si una persona estará absoluta o excepcionalmente regida por este Convenio. En consecuencia, el Artículo 5° se dedica a aclarar exclusivamente el término “establecimiento permanente”, es decir el régimen del domicilio⁵, en aras de brindar mayores precisiones al respecto.

El Capítulo III expone todos los aspectos del Impuesto de Renta en el Artículo 6, que inicia con la opción para el Contribuyente de cumplir sus obligaciones tributarias por rentas sobre inmuebles en el Estado en donde se encuentre el predio; asimismo, respeta el régimen del derecho civil de Bienes de cada Nación, con extensión a las ganancias por actividades comerciales societarias, en sus modalidades de operación mediante matrices, sucursales, etc., que en detalle se especifican en el Artículo 7 (Utilidades Empresariales). En este mismo sentido, el Artículo 8 perfecciona los detalles de domicilio y competencia del tráfico comercial por medio marítimo o terrestre, de transporte internacional⁶.

Adicionalmente, establece en el Artículo 9 las obligaciones tributarias para las sociedades de

una nación que tiene participación directa en las actividades empresariales de otra sociedad radicada en la otra nación; luego en el Artículo 10 precisa el régimen tributario de los Contribuyentes que obtienen los dividendos de sociedades ubicadas en la jurisdicción de la otra Nación, con notables particularidades de competencia impositiva tributaria; y seguido, en los artículos 11⁷, 12 y 13⁸, se estipularon las modalidades tributarias, en primer lugar, para los ingresos de renta por concepto de intereses, regalías y ganancias de capital, respectivamente; con particularidades como la aclaración frente a los intereses moratorios, es decir el retardo culpable del deudor, los cuales quedan excluidos de la materia del tratado, contrario a los intereses obtenidos por créditos para adquisición de bienes, créditos comerciales en general, o préstamos internacionales. En segundo lugar, trae precisiones respecto de las regalías obtenidas por concepto de obras artísticas, producciones musicales, cinematográficas, literarias, etc., para no perjudicar las dobles tributaciones de los artistas y productores artísticos; y en tercer lugar, en lo referente a las ganancias de capital, se puntualiza que trata de las enajenaciones y compras de activos que representan un cambio sustancial en la correspondiente sociedad o entidad, de alguna de las Naciones partes del Convenio.

Ahora bien, el artículo 14⁹ refiere a la obligación de tributar por parte de los trabajadores dependientes de un empleador ubicado en una Nación, pero que se encuentren desempeñando sus labores en la otra Nación, con las correspondientes salvedades como la de no estar obligado a tributar en la otra Nación si su permanencia en ella no supera los 183 días; o que los pagos al trabajador no provengan de un establecimiento con presencia permanente en la Nación en la que el trabajador se desempeña; o que ni siquiera ese establecimiento sea residente en ese Estado. Finalmente especifica el régimen tributario de salarios aplicable a los docentes e investigadores académicos que se desempeñan en el otro país, cuando permanecen más de 24 meses en la otra Nación en ejercicio de su profesión.

El artículo 15 grava los pagos recibidos por los miembros de juntas directivas que asistan a actividades propias del cargo, cuando lo hagan en la otra Nación¹⁰.

El artículo 16¹¹ somete a tributación en el otro Estado a los artistas, deportistas y modelos que en desempeño de su actividad de talento, perciban remuneraciones en esa otra Nación superiores a los €15.000. Esto incluye a los futbolistas quienes llegan a percibir altas cantidades de contraprestaciones económicas. En cambio, las pensiones que reciben

² *Gaceta del Congreso* número 972 de 2019, página 17.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*, página 19.

⁶ *Ibíd.*, página 21.

⁷ *Ibíd.*, página 23.

⁸ *Ibíd.*, página 24.

⁹ *Ibíd.*, página 25.

¹⁰ *Ibíd.*, página 25.

¹¹ *Ibíd.*, páginas 25.

los ciudadanos residentes en el otro país sólo pueden ser gravadas por la Nación de origen (Art. 17), al igual que los sueldos y remuneraciones que reciban los trabajadores y funcionarios públicos, con excepciones taxativamente señaladas en el Artículo 18, o la señalada en el Artículo 19 respecto de los pasantes estudiantiles quienes no deberán tributar en el Estado en donde realizan sus prácticas, salvo que pasen más de 6 años de permanencia. Por último, el Artículo 20 complementa las estipulaciones hechas en el Convenio frente a la renta¹².

El Capítulo IV contiene un artículo único (21) que estipula la aplicación del impuesto al patrimonio, en el cual los inmuebles de un contribuyente, cuyo domicilio es en la otra Nación, serán gravados por el Estado en cuyo territorio se encuentren estos, pero si se trata de muebles sólo podrán ser gravados si pertenecen a un establecimiento de comercio permanente, salvo las naves y aeronaves que sólo serán objeto de imposición por el Estado en donde opera la sede principal del contribuyente; situación distinta del dominio de derechos incorporales representados en acciones, derechos societarios, o títulos financieros lo cuales podrán ser gravados por el Estado en donde se encuentren si estos representan más del 50% del valor total del patrimonio.

El artículo 22 del Convenio, también es un artículo único que se dedica puntualmente a la eliminación de la doble tributación, en el que principalmente, para colombianos que tributen en Francia (numeral 1.a): un contribuyente colombiano podrá deducir del impuesto de renta que declara en Colombia, el valor que ya haya pagado por el mismo concepto en Francia; e igualmente respecto del impuesto sobre el patrimonio. De la misma manera, define (numeral 1.b) la fórmula de cálculo para determinar el valor posible a deducir de los dividendos que deban declararse en Colombia, obtenidos por parte de una Compañía colombiana que declara renta en Francia.

El mismo artículo 22 determina en la segunda parte (numeral 2.), las técnicas, fórmulas y los métodos para eliminar la doble tributación en el caso de Francia; es decir, cómo y qué valores pueden deducirse de la declaración de renta y patrimonio hecha en Francia, por una Empresa francesa que ha declarado y pagado estos impuestos en Colombia.

Luego, el Convenio presenta las disposiciones especiales, que empiezan con la “No Discriminación” de las personas jurídicas o naturales de una Nación que tributan en la otra; y por el contrario, serán tratadas tributariamente en las mismas condiciones que cualquier contribuyente local. Las precisiones y detalles de la aplicación de esta estipulación, se encuentran en el artículo 23 del Convenio¹³.

Otra disposición especial es la estipulación de reglas para solucionar conflictos denominado “Procedimiento Amistoso” que se encuentra en el artículo 24 y aclara que la aplicación de aquellas reglas especiales consisten en la legitimación para que un contribuyente que tributa en el otro Estado, pueda presentar reclamaciones ante la autoridad de su país de origen, en aras de que éste Estado se acerque al otro e intente llegar a una solución en los mejores términos. Esta opción exclusiva no sustituye los derechos que tiene el contribuyente a iniciar la reclamación administrativa y demanda judicial que cualquier ciudadano puede ejercer¹⁴.

Dentro de otros aspectos estipulados, se encuentran las “Disposiciones Especiales”, las cuales traen los mecanismos para intercambiar información entre ambos Estados, con unas reglas precisas de la colaboración, la exclusividad y el manejo de información tributaria reservada, que será sólo para los fines propios del cumplimiento del Convenio; y que se encuentran en el artículo 25¹⁵ del Convenio. De otra parte, el artículo 26¹⁶ estipula los límites que tienen los beneficios que el Convenio puede otorgar a los contribuyentes de ambas naciones; seguido del artículo 27¹⁷ que refiere a la colaboración que las naciones pueden prestarse recíprocamente, con el fin de que el Convenio se cumpla cabal y oportunamente; también se encuentra el artículo 28¹⁸ que protege los beneficios y situaciones especiales que tienen los agentes diplomáticos y las oficinas consulares de ambos Estados; y culmina el Capítulo VI con el artículo 29¹⁹ de las “Modalidades de Aplicación del Convenio”.

Finalmente, el Capítulo VII contiene dos “Disposiciones Finales” que son la “Entrada en Vigor” en el artículo 30²⁰; y la “Denuncia” en el artículo 31²¹ que expresamente le da vigencia indefinida al Convenio, por lo que permite a cualquiera de las partes terminarlo en seguimiento de unas solemnidades expresas. Aparte, el documento del Convenio fue presentado, por los Autores del Proyecto, junto con un Protocolo²² adicional que hace unas precisiones puntuales de los contenidos propios del Convenio.

IV. Justificación

El presente Proyecto de ley se funda en la necesidad de ratificar e incorporar al ordenamiento jurídico colombiano el Convenio, cuyo objetivo fundamental es el de evitar que los Contribuyentes de las Repúblicas partes de este (Colombia – Francia)

¹⁴ *Ibíd.*, página 29.

¹⁵ *Ibíd.*, páginas 29.

¹⁶ *Ibíd.*, página 30.

¹⁷ *Ibíd.*, página 30.

¹⁸ *Ibíd.*, página 31.

¹⁹ *Ibíd.*, página 31.

²⁰ *Ibíd.*, página 31.

²¹ *Ibíd.*, página 31.

²² *Ibíd.*, página 32.

¹² *Ibíd.*, página 26.

¹³ *Ibíd.*, página 28.

sean doblemente obligados, en ambas Naciones, al pago del Impuesto de Renta o del Impuesto al Patrimonio, consecuencia de un hecho único, pero que es gravable en ambos Estados; por lo que con este instrumento son fijados los parámetros y condiciones para tener la claridad del cuándo, cómo y dónde deben ser declarados y pagados los impuestos de renta, y de patrimonio, o sus derivados. Esto, sin que este nuevo régimen jurídico se convierta en una herramienta de actuaciones ilegales, por parte de los Contribuyentes, en perjuicio de los recaudos tributarios de las Naciones parte.

Los Autores del Proyecto de ley argumentan frente a la pertinencia de haber suscrito el Convenio y de la necesidad de su existencia en nuestro ordenamiento jurídico que:

Con el objeto de mitigar los efectos adversos asociados a la sobreimposición internacional, los Estados comenzaron a generar nuevas reglas de derecho. Esta normativa se fue implementando a través de dos mecanismos, uno *unilateral*, consagrado en la legislación interna de los Estados, y otro *bilateral*, desplegado a través de los acuerdos internacionales para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal (en adelante “ADT”)²³.

(...)

Es así como los ADT han demostrado ser instrumentos eficaces para la eliminación de la doble tributación internacional, toda vez que mediante ellos se puede: (i) establecer eventos en los que un solo Estado grava determinada renta, eliminando la doble imposición de plano, o (ii) pactar una tributación compartida, limitando la tarifa del impuesto generado en el Estado en el que se genera el ingreso (“Estado de la fuente”) y permitiéndole al contribuyente pedir en el Estado de la residencia el descuento del impuesto pagado en el Estado de la fuente, eliminándose también así la doble tributación²⁴.

(...)

Ahora, tradicionalmente los ADT se han suscrito sobre la base de dos fines principales: 1) Evitar la doble tributación respecto de sujetos pasivos involucrados en transacciones transfronterizas; y 2) Mitigar los riesgos de subimposición, promoviendo la cooperación y el intercambio de información entre Estados.

En cuanto al primer objetivo, merece la pena aclarar que, con el propósito de mitigar la doble tributación, partiendo de una base de reciprocidad, equidad y conveniencia, los ADT indefectiblemente delimitan el alcance de la potestad tributaria de los Estados. Así, como se mencionó anteriormente, en algunos casos se asigna el derecho de imposición exclusiva a uno de los Estados contratantes, mientras que en otros se acuerda que los Estados Contratantes del ADT compartan jurisdicción para

gravar, limitando las tarifas de los impuestos que se generan en el Estado de la fuente del ingreso, con el fin de minimizar o eliminar el doble gravamen internacional. En este sentido, los ADT no tienen incidencia en los elementos de determinación del tributo, tales como costos o deducciones, ni pueden interpretarse o utilizarse para crear exenciones de impuestos ni, por efecto del tratado, generar una doble no-imposición en ambos Estados Contratantes²⁵.

En relación con la segunda finalidad, debe subrayarse que los ADT generalmente contienen disposiciones contra la no discriminación entre nacionales y extranjeros, así como mecanismos de resolución de controversias relacionadas con la aplicación e interpretación del ADT, mediante un procedimiento amistoso que se adelanta entre las administraciones tributarias de los Estados Contratantes del ADT.²⁶

Por último, en la Exposición de Motivos del Proyecto de ley radicado por los Autores, se explica el antecedente y fuente del modelo de Acuerdo de Doble Tributación que se utilizó en Convenio suscrito entre las Repúblicas de Colombia y Francia:

Desde el año 2005, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), iniciaron el análisis de los temas que atañen a la doble tributación internacional, habiendo logrado negociar y firmar los primeros ADT suscritos por Colombia, principalmente partiendo del modelo auspiciado por la OCDE y usando como base en ciertos aspectos puntuales el modelo acogido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estos modelos han tenido una gran influencia en la negociación, aplicación e interpretación de los ADT a nivel mundial y su uso se ha extendido prácticamente a todos los Estados, en tanto son permanentemente estudiados, analizados, considerados, discutidos y actualizados, en respuesta a los continuos procesos de globalización y liberalización de las economías a nivel mundial²⁷.

V. Marco Constitucional y Legal

1. Constitucional

El Artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 16, establece la competencia al Congreso de la República para que apruebe los tratados internacionales que el Gobierno suscriba con otros gobiernos u organizaciones internacionales:

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

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. (...)

²⁵ *Ibidem*, página 36.

²⁶ *Ibid.*, página 37.

²⁷ *Ibid.*, página 38.

²³ *Ibidem*, página 34.

²⁴ *Ibidem*, página 35.

2. Legal

El Artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, establece la competencia de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, para el trámite y aprobación de los proyectos de ley que busquen la aprobación de tratados suscritos por Colombia con otras naciones u organizaciones internacionales:

Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Segunda.

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; **tratados públicos**; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional. (Negrillas fuera del texto)

VI. Pliego de Modificaciones

El proyecto no contiene modificaciones y se presenta exactamente igual al radicado por los Autores (Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Hacienda y Crédito Público)

VII. Proposición

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente solicito a los Honorables Senadores que conforman la plenaria del Senado de la República aprobar el presente Informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, del Proyecto de ley número 211 de 2019 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos en Bogotá, República de Colombia el 25 de junio de 2015.*

De los honorables Senadores,



JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Senador de la República



ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2019, EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos en Bogotá, República de Colombia el 25 de junio de 2015.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos Bogotá, Republica de Colombia, el 25 de junio de 2015.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos Bogotá, Republica de Colombia, el 25 de junio de 2015, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación

De los honorables Senadores,



JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Senador de la República



ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Senadora de la República

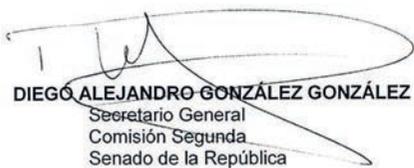
Bogotá, D. C., diciembre 11 de 2019

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por los honorables Senadores José Luis Pérez Oyuela y Ana Paola Agudelo García, al Proyecto de ley número 211 de 19 Senado “*por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y su protocolo*”, suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25

de junio de 2015, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.


JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Presidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República


JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
 Vicepresidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General
 Comisión Segunda
 Senado de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPUBLICA PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2019 SENADO

“por medio de la cual se Aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y su Protocolo”, Suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25 de junio de 2015.

El Congreso de la República

DECRETA:

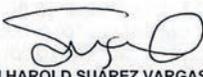
Artículo 1º: Apruébese el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión y la Elusión Fiscal con respecto a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25 de junio de 2015.

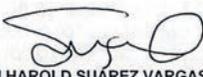
Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión y la Elusión Fiscal con respecto a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25 de junio de 2015, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

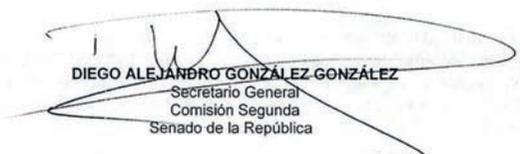
Artículo 3º. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día diez (10) de diciembre del año dos mil diecinueve (2019), según consta en el Acta número 12 de esa fecha.


JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Presidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República


JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
 Vicepresidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General
 Comisión Segunda
 Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1223 - Jueves, 12 de diciembre de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 277 de 2019 Senado, por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 en lo pertinente con educación inicial y se dictan otras disposiciones.	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto para primer debate Comisión Quinta al Proyecto de ley número 049 de 2019 Senado, por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones...	9
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 51 de 2019 Senado, por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.....	13
Informe de ponencia para primer debate en Senado y texto de articulado propuesto al Proyecto de ley número 230 de 2019 Senado, 391 de Cámara de 2019., “por la cual se declara al Yipao y a la cultura Yipera como patrimonio cultural integrante del paisaje cultural cafetero y se dictan otras disposiciones”	24
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda del Proyecto de ley 211 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos en Bogotá, República de Colombia el 25 de junio de 2015.	31