



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 44

Bogotá, D. C., lunes, 3 de febrero de 2020

EDICIÓN DE 41 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

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 62 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 núm. 8-68

Ciudad

**Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley Estatutaria**

**número 62 de 2019 Senado**, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Respetada Secretaria:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley Estatutaria del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley Estatutaria, de iniciativa parlamentaria, según lo establecido en el artículo 1º, tiene como objeto “(...) *modificar y adicionarla Ley 1266 de 2008, fortaleciendo el derecho al Hábeas Data*”.

De esta manera, vale la pena exponer las modificaciones que se pretenden incluir en la Ley 1266 de 2008<sup>1</sup> a través de la presente iniciativa, en comparación con el texto de los artículos que se encuentran vigentes:

**Tabla No. 1 - Análisis norma vigente vs. propuesta Proyecto de Ley**

Artículos de la Ley 1266 de 2008	Proyecto de ley número 062 de 2019 Senado
Artículo 3º. <i>Definiciones</i> . Para los efectos de la presente ley, se entiende por:  a) Titular de la información. Es la persona natural o jurídica a quien se refiere la información que reposa en un banco de datos y sujeto del derecho de hábeas data y demás derechos y garantías a que se refiere la presente ley;	Artículo 2º. Adiciónese un literal (k) al artículo 3º de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

<sup>1</sup> Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Artículos de la Ley 1266 de 2008	Proyecto de ley número 062 de 2019 Senado
<p>b) Fuente de información. Es la persona, entidad u organización que recibe o conoce datos personales de los titulares de la información, en virtud de una relación comercial o de servicio o de cualquier otra índole y que, en razón de autorización legal o del titular, suministra esos datos a un operador de información, el que a su vez los entregará al usuario final. Si la fuente entrega la información directamente a los usuarios y no, a través de un operador, aquella tendrá la doble condición de fuente y operador y asumirá los deberes y responsabilidades de ambos. La fuente de la información responde por la calidad de los datos suministrados al operador la cual, en cuanto tiene acceso y suministra información personal de terceros, se sujeta al cumplimiento de los deberes y responsabilidades previstas para garantizar la protección de los derechos del titular de los datos;</p> <p>c) Operador de información. &lt;Literal CONDICIONALMENTE executable&gt; Se denomina operador de información a la persona, entidad u organización que recibe de la fuente datos personales sobre varios titulares de la información, los administra y los pone en conocimiento de los usuarios bajo los parámetros de la presente ley. Por tanto el operador, en cuanto tiene acceso a información personal de terceros, se sujeta al cumplimiento de los deberes y responsabilidades previstos para garantizar la protección de los derechos del titular de los datos. Salvo que el operador sea la misma fuente de la información, este no tiene relación comercial o de servicio con el titular y por ende no es responsable por la calidad de los datos que le sean suministrados por la fuente;</p> <p>d) Usuario. El usuario es la persona natural o jurídica que, en los términos y circunstancias previstos en la presente ley, puede acceder a información personal de uno o varios titulares de la información suministrada por el operador o por la fuente, o directamente por el titular de la información. El usuario, en cuanto tiene acceso a información personal de terceros, se sujeta al cumplimiento de los deberes y responsabilidades previstos para garantizar la protección de los derechos del titular de los datos. En el caso en que el usuario a su vez entregue la información directamente a un operador, aquella tendrá la doble condición de usuario y fuente, y asumirá los deberes y responsabilidades de ambos;</p> <p>e) Dato personal. Es cualquier pieza de información vinculada a una o varias personas determinadas o determinables o que puedan asociarse con una persona natural o jurídica. Los datos impersonales no se sujetan al régimen de protección de datos de la presente ley. Cuando en la presente ley se haga referencia a un dato, se presume que se trata de uso personal. Los datos personales pueden ser públicos, semiprivados o privados;</p> <p>f) Dato público. Es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la presente ley. Son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas;</p> <p>g) Dato semiprivado. Es semiprivado el dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general, como el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios a que se refiere el Título IV de la presente ley;</p> <p>h) Dato privado. Es el dato que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular;</p>	

Artículos de la Ley 1266 de 2008	Proyecto de ley número 062 de 2019 Senado
<p>i) Agencia de Información Comercial. Es toda empresa legalmente constituida que tenga como actividad principal la recolección, validación y procesamiento de información comercial sobre las empresas y comerciantes específicamente solicitadas por sus clientes, entendiéndose por información comercial aquella información histórica y actual relativa a la situación financiera, patrimonial, de mercado, administrativa, operativa, sobre el cumplimiento de obligaciones y demás información relevante para analizar la situación integral de una empresa. Para los efectos de la presente ley, las agencias de información comercial son operadores de información y fuentes de información.</p> <p>Parágrafo: A las agencias de información comercial, así como a sus fuentes o usuarios, según sea el caso, no se aplicarán las siguientes disposiciones de la presente ley: numerales 2 y 6 del artículo 8°, artículo 12, y artículo 14;</p> <p>j) Información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.</p> <p>Para todos los efectos de la presente ley se entenderá por información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, aquella referida al nacimiento, ejecución y extinción de obligaciones dinerarias, independientemente de la naturaleza del contrato que les dé origen.</p>	<p>k) <u>Previa comunicación al titular. La previa comunicación al titular de la información se regirá por lo dispuesto en la presente ley y en las normas que la reglamenten. Podrá efectuarse según lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 en materia de comercio electrónico.</u></p>
<p><b>Artículo 13. Permanencia de la información.</b> La información de carácter positivo permanecerá de manera indefinida en los bancos de datos de los operadores de información. Los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera, y en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, se regirán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirada de los bancos de datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información. El término de permanencia de esta información será de cuatro (4) años contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea pagada la obligación vencida.</p>	<p>Artículo 3°. Modifíquense y adiciónense tres párrafos al artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, que quedará así:</p> <p>Artículo 13. <i>Permanencia de la información.</i> La información de carácter positivo permanecerá de manera indefinida en los Bancos de Datos de los operadores de información.</p> <p>Los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, se regirán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirada de los Bancos de Datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información. El término de permanencia de esta información será <b><u>igual al tiempo de mora, máximo dos (2) años</u></b> contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea extinguida la obligación.</p> <p><b><u>Parágrafo 1°. El dato negativo y los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, caducarán una vez cumplido el término de cinco (5) años, contados a partir del momento en que entre en mora la obligación; cumplido este término deberán ser eliminados de la base de datos. Lo anterior, toda vez que no se hayan iniciado acciones de cobro judicial, caso en el cual el dato caducará de inmediato una vez terminado el proceso.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo 2°. En las obligaciones inferiores o iguales al veinte por ciento (20%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el dato negativo solo será reportado después de cumplirse con al menos dos notificaciones de las cuales una deberá hacerse 20 días antes de generarse el reporte.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo 3°. Toda información negativa o desfavorable que se encuentre en bases de datos y se relacione con calificaciones, récord (scorings-score), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia, deberá ser actualizada de manera simultánea con el retiro del dato negativo o con la cesación del hecho que generó la disminución de la medición.</u></b></p>

Artículos de la Ley 1266 de 2008	Proyecto de ley número 062 de 2019 Senado
<p><b>Artículo 8°. Deberes de las fuentes de la información.</b> Las fuentes de la información deberán cumplir las siguientes obligaciones, sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones previstas en la presente ley y en otras que rijan su actividad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar que la información que se suministre a los operadores de los bancos de datos o a los usuarios sea veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable.</li> <li>2. Reportar, de forma periódica y oportuna al operador, todas las novedades respecto de los datos que previamente le haya suministrado y adoptar las demás medidas necesarias para que la información suministrada a este se mantenga actualizada.</li> <li>3. Rectificar la información cuando sea incorrecta e informar lo pertinente a los operadores.</li> <li>4. Diseñar e implementar mecanismos eficaces para reportar oportunamente la información al operador.</li> <li>5. Solicitar, cuando sea del caso, y conservar copia o evidencia de la respectiva autorización otorgada por los titulares de la información, y asegurarse de no suministrar a los operadores ningún dato cuyo suministro no esté previamente autorizado, cuando dicha autorización sea necesaria, de conformidad con lo previsto en la presente ley.</li> <li>6. Certificar, semestralmente al operador, que la información suministrada cuenta con la autorización de conformidad con lo previsto en la presente ley.</li> <li>7. Resolver los reclamos y peticiones del titular en la forma en que se regula en la presente ley.</li> <li>8. Informar al operador que determinada información se encuentra en discusión por parte de su titular, cuando se haya presentado la solicitud de rectificación o actualización de la misma, con el fin de que el operador incluya en el banco de datos una mención en ese sentido hasta que se haya finalizado dicho trámite.</li> <li>9. Cumplir con las Instrucciones que imparta la autoridad de control en relación con el cumplimiento de la presente ley.</li> <li>10. Los demás que se deriven de la Constitución o de la presente ley.</li> </ol>	<p>Artículo 4°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 8° de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p>Numeral 11. Reportar la información negativa de los titulares, máximo (18) meses después de hacerse exigible la obligación.</p>
<p><b>Artículo 10. Principio de favorecimiento a una actividad de interés público.</b> La actividad de administración de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países está directamente relacionada y favorece una actividad de interés público, como lo es la actividad financiera propiamente, por cuanto ayuda a la democratización del crédito, promueve el desarrollo de la actividad de crédito, la protección de la confianza pública en el sistema financiero y la estabilidad del mismo, y genera otros beneficios para la economía nacional y en especial para la actividad financiera, crediticia, comercial y de servicios del país.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La administración de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, por parte de fuentes, usuarios y operadores deberá realizarse de forma que permita favorecer los fines de expansión y democratización del crédito. Los usuarios de este tipo de información deberán valorar este tipo de información en forma concurrente con otros factores o elementos de juicio que técnicamente inciden en el estudio de riesgo y el análisis crediticio, y no podrán basarse exclusivamente en la información relativa al incumplimiento de obligaciones suministrada por los operadores para adoptar decisiones frente a solicitudes de crédito.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 10 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p>

Artículos de la Ley 1266 de 2008	Proyecto de ley número 062 de 2019 Senado
<p>La Superintendencia Financiera de Colombia podrá imponer las sanciones previstas en la presente ley a los usuarios de la información que nieguen una solicitud de crédito basados exclusivamente en el reporte de información negativa del solicitante. <b>Parágrafo 2°.</b> La consulta de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países por parte del titular, será gratuita al menos una (1) vez cada mes calendario.</p>	<p>Parágrafo 2°. La consulta de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países por parte del titular, <b><u>en toda ocasión y por todos los medios será gratuita. La revisión continua de esta información por parte del titular o usuario no podrá ser causal de disminución en la calificación de riesgo, récord (scorings-score) o cualquier tipo de medición, ni podrá alteraren nada los estudios financieros o crediticios.</u></b></p> <p><b><u>En ningún caso se podrá consultar esta información para fines de toma de decisiones laborales.</u></b></p>
<p><b>Artículo 12. Requisitos especiales para fuentes.</b> Las fuentes deberán actualizar mensualmente la información suministrada al operador, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título III de la presente ley.</p> <p>El reporte de información negativa sobre incumplimiento de obligaciones de cualquier naturaleza, que hagan las fuentes de información a los operadores de bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, sólo procederá previa comunicación al titular de la información, con el fin de que este pueda demostrar o efectuar el pago de la obligación, así como controvertir aspectos tales como el monto de la obligación o cuota y la fecha de exigibilidad. Dicha comunicación podrá incluirse en los extractos periódicos que las fuentes de información envíen a sus clientes.</p> <p>En todo caso, las fuentes de información podrán efectuar el reporte de la información transcurridos veinte (20) días calendario siguientes a la fecha de envío de la comunicación en la última dirección de domicilio del afectado que se encuentre registrada en los archivos de la fuente de la información y sin perjuicio, si es del caso, de dar cumplimiento a la obligación de informar al operador, que la información se encuentra en discusión por parte de su titular, cuando se haya presentado solicitud de rectificación o actualización y esta aún no haya sido resuelta.</p>	<p>Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b><u>Parágrafo. El incumplimiento de la previa comunicación al titular de la información en los casos en que la obligación o cuota ya haya sido extinguida dará lugar al retiro inmediato del reporte negativo; para los casos en que se genere el reporte sin el cumplimiento de la notificación y no se haya extinguido la obligación o cuota, se deberá retirar el reporte y cumplir con la comunicación antes de volver a realizarlo.</u></b></p>
<p><b>Artículo 14. Contenido de la información.</b> El Gobierno Nacional establecerá la forma en la cual los bancos de datos de Información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, deberán presentar la información de los titulares de la información. Para tal efecto, deberá señalar un formato que permita identificar, entre otros aspectos, el nombre completo del deudor, la condición en que actúa, esto es, como deudor principal, deudor solidario, avalista o fiador, el monto de la obligación o cuota vencida, el tiempo de mora y la fecha del pago, si es del caso.</p> <p>El Gobierno Nacional al ejercer la facultad prevista en el inciso anterior deberá tener en cuenta que en el formato de reporte deberá establecer que:</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónese el parágrafo 5° al artículo 14 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p>



Artículos de la Ley 1266 de 2008	Proyecto de ley número 062 de 2019 Senado
<p>a) &lt;Literal CONDICIONALMENTE exequible&gt; Se presenta reporte negativo cuando la(s) persona(s) naturales o jurídicas efectivamente se encuentran en mora en sus cuotas u obligaciones;</p> <p>b) &lt;Literal CONDICIONALMENTE exequible&gt; Se presenta reporte positivo cuando la(s) persona(s) naturales y jurídicas están al día en sus obligaciones.</p> <p>El incumplimiento de la obligación aquí prevista dará lugar a la imposición de las máximas sanciones previstas en la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para los efectos de la presente ley se entiende que una obligación ha sido voluntariamente pagada, cuando su pago se ha producido sin que medie sentencia judicial que así lo ordene.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Las consecuencias previstas en el presente artículo para el pago voluntario de las obligaciones vencidas, será predicable para cualquier otro modo de extinción de las obligaciones, que no sea resultado de una sentencia judicial.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Cuando un usuario consulte el estado de un titular en las bases de datos de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, estas tendrán que dar información exacta sobre su estado actual, es decir, dar un reporte positivo de los usuarios que en el momento de la consulta están al día en sus obligaciones y uno negativo de los que al momento de la consulta se encuentren en mora en una cuota u obligaciones.</p> <p>El resto de la información contenida en las bases de datos financieros, crediticios, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países hará parte del historial crediticio de cada usuario, el cual podrá ser consultado por el usuario, siempre y cuando hubiere sido informado sobre el estado actual.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Se prohíbe la administración de datos personales con información exclusivamente desfavorable.</p>	<p><b><u>Parágrafo 5°. El Gobierno nacional deberá promover la firma de convenios internacionales que permitan que toda información positiva, que se encuentre en bases de datos en el exterior y se relacione con calificaciones, récord (scorings-score), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia de titulares colombianos radicados o residenciados en esos países, se homologue en Colombia y sea tenida en cuenta para mejorar la calificación, récord (scorings-score) o cualquier tipo de medición del comportamiento del titular que se utilice para la toma de decisiones y análisis de riesgo.</u></b></p>
<p><b>Artículo 16. Peticiones, consultas y reclamos.</b></p> <p><b>I. Trámite de consultas.</b> Los titulares de la información o sus causahabientes podrán consultar la información personal del titular, que repose en cualquier banco de datos, sea este del sector público o privado. El operador deberá suministrar a estos, debidamente identificados, toda la información contenida en el registro individual o que esté vinculada con la identificación del titular.</p> <p>La petición, consulta de información se formulará verbalmente, por escrito, o por cualquier canal de comunicación, siempre y cuando se mantenga evidencia de la consulta por medios técnicos.</p> <p>La petición o consulta será atendida en un término máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la misma. Cuando no fuere posible atender la petición o consulta dentro de dicho término, se informará al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando la fecha en que se atenderá su petición, la cual en ningún caso podrá superar los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del primer término.</p>	<p>Artículo 8°. Adiciónense los numerales 7 y 8 en el numeral II del artículo 16 de la Ley 1266 de 2008, los cuales quedarán así:</p>

Artículos de la Ley 1266 de 2008	Proyecto de ley número 062 de 2019 Senado
<p>Parágrafo. La petición o consulta se deberá atender de fondo, suministrando integralmente toda la información solicitada.</p> <p>II. Trámite de reclamos. Los titulares de la información o sus causahabientes que consideren que la información contenida en su registro individual en un banco de datos debe ser objeto de corrección o actualización podrán presentar un reclamo ante el operador, el cual será tramitado bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La petición o reclamo se formulará mediante escrito dirigido al operador del banco de datos, con la identificación del titular, la descripción de los hechos que dan lugar al reclamo, la dirección, y si fuere el caso, acompañando los documentos de soporte que se quieran hacer valer. En caso de que el escrito resulte incompleto, se deberá oficiar al interesado para que subsane las fallas. Transcurrido un mes desde la fecha del requerimiento, sin que el solicitante presente la información requerida, se entenderá que ha desistido de la reclamación o petición.</li> <li>2. Una vez recibido la petición o reclamo completo el operador incluirá en el registro individual en un término no mayor a dos (2) días hábiles una leyenda que diga “reclamo en trámite” y la naturaleza del mismo. Dicha información deberá mantenerse hasta que el reclamo sea decidido y deberá incluirse en la información que se suministra a los usuarios.</li> <li>3. El término máximo para atender la petición o reclamo será de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible atender la petición dentro de dicho término, se informará al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando la fecha en que se atenderá su petición, la cual en ningún caso podrá superar los ocho (8) días hábiles siguientes al vencimiento del primer término.</li> <li>4. En los casos en que exista una fuente de información independiente del operador, este último deberá dar traslado del reclamo a la fuente en un término máximo de dos (2) días hábiles, la cual deberá resolver e informar la respuesta al operador en un plazo máximo de diez (10) días hábiles. En todo caso, la respuesta deberá darse al titular por el operador en el término máximo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la reclamación, prorrogables por ocho (8) días hábiles más, según lo indicado en el numeral anterior. Si el reclamo es presentado ante la fuente, esta procederá a resolver directamente el reclamo, pero deberá informar al operador sobre la recepción del reclamo dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su recibo, de forma que se pueda dar cumplimiento a la obligación de incluir la leyenda que diga “reclamo en trámite” y la naturaleza del mismo dentro del registro individual, lo cual deberá hacer el operador dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a haber recibido la información de la fuente.</li> <li>5. Para dar respuesta a la petición o reclamo, el operador o la fuente, según sea el caso, deberá realizar una verificación completa de las observaciones o planteamientos del titular, asegurándose de revisar toda la información pertinente para poder dar una respuesta completa al titular.</li> <li>6. Sin perjuicio del ejercicio de la acción de tutela para amparar el derecho fundamental del hábeas data, en caso que el titular no se encuentre satisfecho con la respuesta a la petición, podrá recurrir al proceso judicial correspondiente dentro de los términos legales pertinentes para debatir lo relacionado con la obligación reportada como incumplida. La demanda deberá ser interpuesta contra la fuente de la información la cual, una vez notificada de la misma, procederá a informar al operador dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, de</li> </ol>	

Artículos de la Ley 1266 de 2008	Proyecto de ley número 062 de 2019 Senado
<p>forma que se pueda dar cumplimiento a la obligación de incluir la leyenda que diga “información en discusión judicial” y la naturaleza de la misma dentro del registro individual, lo cual deberá hacer el operador dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a haber recibido la información de la fuente y por todo el tiempo que tome obtener un fallo en firme. Igual procedimiento deberá seguirse en caso que la fuente inicie un proceso judicial contra el titular de la información, referente a la obligación reportada como incumplida, y este proponga excepciones de mérito.</p>	
	<p><b><u>Numeral 7. De los casos de suplantación. En el caso en que el titular sea víctima del delito de Falsedad Personal contemplado en el Código Penal, y le sea exigido el pago de obligaciones como resultado de la conducta punible de la que es víctima, deberá presentar denuncia ante autoridad competente y elevar petición de corrección ante la fuente adjuntando los soportes correspondientes.</u></b></p> <p><b><u>La fuente deberá cotejar los documentos utilizados para adquirir las obligaciones, con los documentos allegados por el titular en la petición, los cuales se tendrán como prueba sumaria para probar la falsedad, la fuente deberá denunciar el delito de estafa del que ha sido víctima.</u></b></p> <p><b><u>Con la solicitud debidamente sustentada por el titular, el dato negativo, récord (scorings-score) y cualquier otro dato que refleje el comportamiento del titular, deberán ser modificados por la fuente reflejando que la víctima de falsedad no es quien adquirió las obligaciones, y se incluirá una leyenda dentro del registro personal que diga -Víctima de Falsedad Personal-. Numeral.</u></b></p> <p><b><u>Numeral 8. Silencio Administrativo Positivo. Las peticiones o reclamos deberán resolverse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo. Si en ese lapso no se ha dado pronta resolución, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada.</u></b></p>
<p>No aplica.</p>	<p>Artículo 10. Régimen de transición. Los titulares de la información que a la entrada en vigencia de esta ley hubieran cancelado sus obligaciones objeto de reporte, y cuya información negativa hubiere permanecido en los Bancos de Datos por lo menos seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones, serán beneficiarios de la caducidad inmediata de la información negativa. Los titulares que cancelen sus obligaciones objeto de reporte, cuya información negativa no hubiere permanecido en los Bancos de Datos al menos seis (6) meses después de la extinción de las obligaciones, permanecerán con dicha información negativa por el tiempo que les hiciera falta para cumplir los seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones. En el caso de que las obligaciones registren mora inferior a seis (6) meses, la información negativa permanecerá por el mismo tiempo de mora, contado a partir de la extinción de las obligaciones. Los titulares de la información que cancelen sus obligaciones objeto de reporte dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los Bancos de Datos por el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de extinción de tales obligaciones. Cumplido este plazo de máximo seis (6) meses, el dato negativo deberá ser retirado automáticamente de los Bancos de Datos.</p>

**1. Consideraciones preliminares**

En primer lugar, vale la pena mencionar que recopilar la información crediticia de los usuarios del sistema financiero trae beneficios para la eficiente asignación del crédito, pues alinea los incentivos de los usuarios y las entidades al cumplimiento de

los contratos –como los créditos, pero en general todos los productos y servicios ofrecidos–. Con mayor información, las entidades crediticias pueden asignar mejor el riesgo, lo que permite incrementar la concesión de créditos y reducir tasas de interés para la población con mejor historial crediticio. Por



lo tanto, la eliminación de la información crediticia tendría el efecto de reducir el crédito y aumentar las tasas de interés, especialmente para los usuarios con mejor historial crediticio y de menores ingresos.

En ese orden de ideas, esta iniciativa legislativa impactaría el sistema financiero de la siguiente manera:

- a) Para el caso en que se evalúen dos individuos con características socioeconómicas similares, las entidades no podrán diferenciar a los usuarios con mejor historial crediticio, pues la información negativa se eliminará, por lo que las tasas de interés y los montos tenderán a igualarse con los usuarios con peor historial. Por su parte, si se elimina la información de las centrales de riesgo, los usuarios de bajos ingresos tendrán mayores dificultades para obtener un crédito debido a que la evaluación dependerá mayoritariamente del nivel de ingreso y, por lo general, a menor nivel de ingreso mayores tasas de interés;
- b) La falta de información crediticia (eliminación o reducción del tiempo de permanencia) de los usuarios afectará la competencia en el sector. Lo anterior debido a que las entidades más grandes podrán recopilar más información que las entidades pequeñas y, por consiguiente, asignar mejor el riesgo. De esta forma, podrán originar más créditos a los usuarios con mejor historial y con el tiempo adquirir mayor cuota del mercado;
- c) El impacto se vería a través de la inclusión financiera. La eliminación de la información crediticia o reducción del tiempo de permanencia, como se explicó, incrementaría las tasas de interés y disminuiría la concesión de nuevos créditos. Dado estos efectos, la población excluida del sistema tendría más dificultades para acceder a un producto o servicio financiero, constituyéndose como una talanquera para los esfuerzos de inclusión financiera por parte del Gobierno nacional.

## 2. De las obligaciones inferiores o iguales al veinte por ciento (20%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente

Por su lado, el parágrafo 2° del artículo 3° de la Iniciativa legislativa, señala:

*“Parágrafo 2°. En las obligaciones inferiores o iguales al veinte por ciento (20%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el dato negativo solo será repodado después de cumplirse con al menos dos notificaciones de las cuales una deberá hacerse 20 días antes de generarse el reporte”.*

De acuerdo con esta disposición, si bien se permite el reporte en las obligaciones inferiores o iguales al 20% de un salario mínimo legal mensual vigente, este solo podrá ser realizado después de cumplirse con al menos dos notificaciones, de las cuales una deberá hacerse 20 días antes de generarse

el reporte, no obstante, este requisito de doble notificación encarece el otorgamiento de créditos de bajo monto por parte de las entidades financieras, las cuales podrían decidir dejar de ofertar este tipo de créditos al público.

Así las cosas, la medida propuesta puede acarrear consecuencias indeseables en la política de inclusión financiera del país, como por ejemplo, en la implementación del crédito de bajo monto (de máximo 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes y diferido máximo a 36 meses), el cual ha venido impulsándose desde la expedición del Decreto 2654 de 2014<sup>2</sup> y por medio del cual se busca precisamente mejorar los niveles de acceso al crédito de la población, en particular de aquella que vive en la informalidad.

Estas características del crédito de bajo monto, que se establecieron con la finalidad de llegar a la población de bajos ingresos o ingresos no formales, podrían convertirse en inocuas en caso de que el origen y administración de la cartera por parte de las entidades financieras se encarezca, debido a requerimientos regulatorios que impidan el ofrecimiento del producto. En consecuencia, la medida propuesta afectaría el acceso al crédito por parte de la población que precisamente se busca atender.

En contraste, con el fin de profundizar el ofrecimiento de los créditos de bajo monto, y en línea con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>3</sup>, la Unidad de Regulación Financiera (URF) actualmente adelanta una revisión a los créditos de bajo monto del Decreto 2654 de 2014, por medio del cual busca resolver los principales obstáculos que impiden el ofrecimiento de estos créditos de manera masiva. Para el efecto, el día 30 de septiembre de 2019, la Unidad publicó para comentarios del público el Proyecto de Decreto *“por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los corresponsales, las cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos, el crédito de bajo monto y se dictan otras disposiciones”* en el que se proponen las siguientes modificaciones al crédito de bajo monto:

- a) Incrementar el monto máximo del crédito de (2) a (4) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) manteniendo la responsabilidad de las entidades de vigilar el sobreendeudamiento de los clientes de este producto;
- b) Eliminar la prohibición de carácter rotativo para el producto;
- c) Eliminar la obligación de reportar a las centrales de riesgo los desembolsos de los créditos el mismo día.

<sup>2</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el crédito de consumo de bajo monto.

<sup>3</sup> Ley 1955 de 2019.

### 3. De la firma de convenios internacionales para la homologación de información de bases de datos en el exterior

De otra parte, el parágrafo 5° del artículo 7° del Proyecto de Ley establece: “*Parágrafo 5°. El Gobierno nacional deberá promoverla firma de convenios Internacionales que permitan que toda información positiva, que se encuentre en bases de datos en el exterior y se relacione con calificaciones, récord (scoringsScore), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia de titulares colombianos radicados o residenciados en esos países, se homologue en Colombia y sea tenida en cuenta para mejorar la calificación, récord (scorings-score) o cualquier tipo de medición del comportamiento del titular que se utilice para la toma de decisiones y análisis de riesgo*”.

Sobre la firma de convenios internacionales para la homologación de información de bases de datos en el exterior que se relacione con calificaciones, récord o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia, es preciso mencionar que no es conveniente su inclusión, pues no concuerda con la práctica internacional en materia de tratados comerciales de exportación de servicios.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que los convenios internacionales que cuentan con un capítulo de servicios financieros incluyen no sólo lo relacionado con la transferencia de información, sino también temas de mayor relevancia, tales como acceso a mercados, trato nacional y nación más favorecida, entre otros. En consecuencia, no es acertado considerar que se puedan firmar tratados internacionales exclusivamente sobre la transferencia de la información de que trata el artículo 7° del proyecto de ley sin incluir otras materias que se consideran la columna vertebral de la exportación de servicios.

En este sentido, la conveniencia de suscribir estos convenios –con todas sus obligaciones–, debe estudiarse caso por caso, dependiendo de los intereses comerciales de Colombia. Por lo tanto, no se debe incluir dentro del proyecto de ley la obligación del Gobierno nacional de promover a priori la firma de estos convenios.

En segundo lugar, es una práctica común de los países negociadores incluir dentro de los textos negociados la aclaración de que lo allí pactado no incluye la obligación de las partes de dar acceso a información financiera individual de los consumidores financieros. Esto teniendo en cuenta que la protección de los datos de los consumidores financieros es un bien de mayor relevancia en todas las jurisdicciones.

Por lo anterior, se puede afirmar que las condiciones previstas en esta disposición no serían de buen recibo en otros países, ya que no corresponde con la práctica generalizada en estos tratados.

### 4. De la suplantación

El artículo 8° del proyecto de ley establece que, en caso de suplantación, será suficiente la solicitud de petición de corrección ante la fuente

para modificar el dato negativo en las centrales de riesgo, incluyendo una leyenda que diga “Víctima de Falsedad Personal”.

Al respecto este Ministerio considera que la solicitud del usuario no es suficiente para probar la suplantación, por lo que no es justificación suficiente para la eliminación del reporte negativo. La inclusión propuesta podría alterar la veracidad de la información que reposa en la base de datos, haciéndole perder así su utilidad y eficacia.

### 5. Del régimen de transición del proyecto de ley

El artículo 10 de la iniciativa legislativa, dispone:

“**Artículo 10. Régimen de transición.** *Los titulares de la información que a la entrada en vigencia de esta ley hubieran cancelado sus obligaciones objeto de reporte, y cuya información negativa hubiere permanecido en los bancos de datos por lo menos seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones, serán beneficiarios de la caducidad inmediata de la información negativa.*

*Los titulares que cancelen sus obligaciones objeto de reporte, cuya información negativa no hubiere permanecido en los bancos de datos al menos seis (6) meses después de la extinción de las obligaciones, permanecerán con dicha información negativa por el tiempo que les hiciera falta para cumplir los seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones. En el caso de que las obligaciones registren mora inferior a seis (6) meses, la información negativa permanecerá por el mismo tiempo de mora, contado a partir de la extinción de las obligaciones.*

*Los titulares de la información que cancelen sus obligaciones objeto de reporte dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los bancos de datos por el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de extinción de tales obligaciones. Cumplido este plazo de máximo seis (6) meses, el dato negativo deberá ser retirado automáticamente de los bancos de datos”.*

En cuanto al régimen de transición del proyecto de ley, el cual contempla la eliminación inmediata de información sumamente valiosa y pone en igualdad de condiciones a quien pagó una obligación por la cual tenía una mora de 6 meses a aquel que pagó una obligación por una mora de tres años, por ejemplo, este Ministerio considera que se lesionarían los modelos de análisis de riesgo, puesto que la existencia de información constituye un insumo esencial para los análisis de riesgo de crédito realizados por las entidades financieras.

Adicionalmente, esta disposición desconoce que el artículo 4° de la Ley 1266 de 2008<sup>4</sup>, referente a

<sup>4</sup> Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

los principios de la administración de datos, incluye el principio de veracidad o calidad de los registros o datos, que establece que la información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible, y se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error.


## 6. Conclusiones

De todo lo expuesto en precedencia, la posición de esta cartera ministerial frente al proyecto de ley, puede sintetizarse de la siguiente manera:

1. La eliminación de la información crediticia tendría el efecto de reducir el crédito y aumentar las tasas de interés, especialmente para los usuarios con mejor historial crediticio y de menores ingresos.
2. En el supuesto de eliminar información de las centrales de riesgo, los usuarios de bajos ingresos tendrían mayores dificultades para obtener un crédito debido a que la evaluación dependerá mayoritariamente del nivel de ingreso y, por lo general, a menor nivel de ingreso mayores tasas de interés.
3. La población excluida del sistema tendría más dificultades para acceder a un producto o servicio financiero, constituyéndose como una talanquera para los esfuerzos de inclusión financiera por parte del Gobierno nacional.
4. El requisito de doble notificación encarece el otorgamiento de créditos de bajo monto por parte de las entidades financieras, las cuales podrían decidir dejar de ofertar este tipo de servicios al público.
5. La conveniencia de suscribir estos convenios –con todas sus obligaciones–, debe estudiarse caso por caso, dependiendo de los intereses comerciales de Colombia. Por lo tanto, no se debe incluir dentro del proyecto de ley la obligación del Gobierno nacional de promover a priori la firma de estos convenios.
6. En materia de suplantación, la solicitud del usuario no es suficiente para reunir los elementos de la prueba, por lo que no es justificación suficiente para la eliminación del reporte negativo, y su resultado podría alterar la veracidad de la información que reposa en la base de datos, haciéndole perder así su utilidad y eficacia.
7. La iniciativa desconoce el artículo 4° de la Ley 1266 de 2008 referente a los principios de la administración de datos, el cual incluye el principio de veracidad o calidad de los registros o datos, que establece que la información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible, y se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita el archivo de la iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ  
Viceministro General

Con copia:

Honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves - Autor/Ponente

Honorable Senador David Alejandro Barguil Assís – Autor

Honorable Senador Mario Alberto Castaño Pérez – Autor

Honorable Representante Juan Carlos Losada Vargas – Autor

Honorable Senador Laura Ester Fortich Sánchez - Autora

Doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República.

UJ- 2761-19

\* \* \*

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 2019 SENADO

*por medio del 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.*

Bogotá, D. C.

Doctora

DELICY HOYOS ABAD

Secretaria Comisión Quinta de Senado

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado, por medio del 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.**

Respetada doctora Delcy:

De manera atenta remito el concepto del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado, *por medio del 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.*

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,



**CAROLINA ROJAS HAYES**  
Viceministra de Minas

Anexos: tres (3) folios.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA FRENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 2019**

*por medio del 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.*

**Consideraciones generales**

En primer lugar, se quiere exaltar la preocupación del Legislativo por el manejo de los posibles impactos al ambiente derivados de la ejecución de la actividad minera; sin embargo, de acuerdo con el análisis técnico de este Ministerio, se concluye que el “documento técnico” que se pretende establecer como instrumento de autorización ambiental se torna innecesario.

Del Proyecto de Ley 049 de 2019 se entiende que el objetivo es establecer la obligatoriedad de la aplicación de las Guías Minero Ambientales, como instrumento de manejo y control para la etapa de exploración en los títulos mineros. Sin embargo, se desconoce que mediante Resolución 0420 de 2013 (cláusula 5) y 143 de 2017 de la Agencia Nacional de Minería, se adoptaron los términos de referencia y el acogimiento de las Guías Minero Ambientales, y se obligó a su cumplimiento en los términos del artículo 81 del Código de Minas y a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-389 de 2016.

En ese orden de ideas, los interesados en un contrato de concesión minera, con la presentación de la propuesta, se obligan a desarrollar los trabajos exploratorios con base en las guías adoptadas por la autoridad minera. En ese sentido, se considera que el proyecto de ley propuesto es inconveniente comoquiera que la obligatoriedad del cumplimiento de las Guías Minero Ambientales, ya está contemplado en la Ley 685 de 2001, la cual es de aplicación preferente según lo previsto en su artículo 3°.

Adicionalmente es importante mencionar que hoy en día existen instrumentos que garantizan el cumplimiento, obligación y fiscalización de las Guías Minero Ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera.

Respecto la exposición de motivos del proyecto de ley objeto de estudio consideramos que se deben tener en cuenta los siguientes comentarios:

- No es clara la razón de porque es necesario exponer los impactos de la etapa de construcción y montaje, la cual es una etapa completamente distinta, por fuera del objeto del proyecto de ley y donde es estrictamente necesaria la obtención de la licencia ambiental para empezar a ejecutarse.
- Respecto el incumplimiento de las Guías Minero Ambientales, este da lugar a caducidad del contrato de concesión minera, en aplicación de los literales g e i del artículo 112 de la Ley 685 de 2001, por lo tanto, su incumplimiento tiene consecuencias jurídicas.
- También es relevante precisar que el artículo 279 de la Ley 685 de 2001 dispone que, del contrato de concesión minera se remita copia a la autoridad ambiental para el seguimiento y vigilancia de la gestión ambiental para la exploración, esta disposición propende por garantizar la coordinación entre entidades mineras y ambientales para efecto del seguimiento en esta primera etapa.

**Consideraciones sobre el articulado**

**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.

**Análisis del artículo 1°**

Considera esta cartera ministerial que el objeto de la medida legislativa no es conveniente ya que trata las guías minero ambiental como un instrumento de evaluación ambiental contrariando su naturaleza de parámetros generales. Adicionalmente, no se incluyen criterios diferenciales que sean consecuentes con las características de la pequeña minería reconocidas en otras leyes.

**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 ambientales 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.

#### **Análisis del artículo 2°**

Respecto el inciso segundo del artículo, considera este Ministerio que se incurre en una imprecisión al desnaturalizar la Guía Minero Ambiental, ya que es un instrumento de autorización previa y evaluación de impacto ambiental y no un instrumento de control previo tal como se predica de la licencia ambiental.

**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 tienen 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.*

#### **Análisis del artículo 3°**

Reiterando los comentarios anteriores, sugerimos que se tenga en cuenta que las guías minero ambientales no pueden ser tratadas como un instrumento de autorización y evaluación del

impacto ambiental, ya que esto se predica de la licencia ambiental.

Por otro lado no hay claridad en el alcance y la necesidad de la presentación de un documento técnico por parte del titular minero para el cumplimiento de las acciones establecidas en la Guía Minero Ambiental ante las autoridades mineras y ambientales, a que hace referencia el artículo 3° del Proyecto de ley, como quiera que el Formato A - Programa Mínimo Exploratorio para la presentación de las propuestas de contrato de concesión, el cual debe ser cumplido e implementado por el titular minero al otorgársele el respectivo contrato de concesión y contiene las condiciones y características ambientales, sociales y económicas específicas del área solicitada descritas en la propuesta del contrato de concesión.

**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.*

#### **Análisis del artículo 6°**

Al respecto considera el Ministerio que es plausible la idea de fortalecer a Las corporaciones autónomas regionales, sin embargo es inconveniente la manera en la que lo pretende el artículo, ya es esta en detrimento de los recursos que son propios de las entidades mineras.

El artículo 6° propone que el canon superficiario se divida 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 el 40% restante se distribuirá a las autoridades ambientales proporcionalmente a las actividades de exploración registradas en su jurisdicción, sin que se haga un análisis económico del impacto de esta medida en el presupuesto de la autoridad minera, lo cual podría perjudicar el funcionamiento de la entidad concedente.

**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.*

#### **Análisis del artículo 7°**

Es positivo tener un régimen de transición siempre y cuando la ley tenga el alcance que se propuso en este documento: fortalecer las Guías Minero Ambientales para esta etapa, mediante la presentación del documento técnico a que hace referencia el artículo 2° del proyecto de ley, pero sin necesidad de que el titular quede a la espera de la autorización previa de la autoridad ambiental competente, porque esto desnaturalizaría la figura de las guías. En cambio, se puede pensar en que el titular inicia la exploración, luego de presentar el documento técnico, con la posibilidad de que las autoridades ambientales apliquen sanciones, incluida la suspensión de la actividad exploratoria, para los concesionarios mineros que no elaboraron correctamente el documento técnico.

#### • **Conclusiones**

Ante lo expuesto con anterioridad, considera este Ministerio que el proyecto de ley es inconveniente toda vez las Guías Minero Ambientales ya se encuentran reguladas en el artículo 272 de la Ley 685 de 2001, y hacen parte del contrato de concesión minera (cláusula 5 de la Resolución 04200 de 2013-ANM).

No es coherente con otras leyes, en las cuales se incluyen disposiciones diferenciales que atienden las características de la pequeña minería.

Por último, el incumplimiento de las Guías Minero Ambientales trae consecuencias jurídicas tal como se pudo verificar en el artículo 112 de la Ley 685 de 2001.

\* \* \*

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.*

1-0010

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima del Senado

Carrera 7 N° 8-68 Oficina 241 B

Correo electrónico: Comision7senado@senado.gov.co

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto al Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas**

*afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.*

Respetado doctor España Vergara:

Hemos conocido el contenido del **Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado**, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad, y su informe de Ponencia Primer Debate, al respecto es necesario hacer las siguientes observaciones:

El **Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado**, tiene como objeto fomentar el empleo y emprendimiento a las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad, mediante medidas afirmativas que faciliten su acceso al mercado laboral y el impulso de emprendimientos liderados o integrados principalmente por mujeres jóvenes.

Como base de la justificación del proyecto de ley, se informa en la Ponencia Primer Debate, que “en materia de emprendimiento, el proyecto de ley introduce medidas afirmativas para permitir que las mujeres jóvenes entre los 18 y 28 años de edad, accedan a una línea especial de financiamiento para emprendimientos y acompañamiento técnico a través del Fondo Emprender del Sena. Se espera además, que esas empresas jóvenes lideradas por mujeres jóvenes y con planta de personal compuesta principalmente por mujeres jóvenes, sean eximidas del pago de renovación de la matrícula mercantil durante el segundo y tercer año de funcionamiento, para facilitar que consoliden su posición competitiva y se afiancen en el mercado”.

Ahora bien, la iniciativa legislativa en el artículo 4°, dispone:

*“Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: **Artículo 8°. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil.** Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.*

*Parágrafo. El Sena, a través del programa de capacitación y fomento del Fondo Emprender, impulsará por lo menos una vez al año una convocatoria especial para formación y financiamiento de iniciativas empresariales lideradas por mujeres y/o con planta de personal compuesta mayoritariamente por mujeres. Deberán priorizarse los departamentos con mayor incidencia del desempleo de las mujeres. (Negrilla y subrayo fuera de texto).*

Al respecto, la Ley 119 de 1994<sup>1</sup> determina que el Sena es un establecimiento público del

<sup>1</sup> Artículo 1°.

orden nacional con personería Jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo<sup>2</sup> y está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando Formación Profesional Integral para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

El Sena como objetivos<sup>3</sup> debe dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas y a quien sin serlo requiera dicha formación para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico social armónico del país bajo el concepto de equidad social redistributiva.

Es decir, que todas las personas, entre ellas las mujeres entre los 18 y 28 años de edad, que quieran acceder a los programas de Formación Profesional integral del Sena pueden hacerlo de manera equitativa y sin existir desigualdad o preferencia para su ingreso.

Además, el Sena impulsa la promoción social del trabajador a través de la formación profesional integral y organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de Formación Profesional integral en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo<sup>4</sup>.

Por lo anterior, el Sena en cumplimiento del mandato legal, debe ofrecer y desarrollar programas de Formación Profesional Integral de carácter gratuito<sup>5</sup> a todos los trabajadores y todas las personas en igualdad de condiciones, entre ellas las mujeres objeto del proyecto de ley, con el fin de aumentar su productividad a través de la Formación para el Trabajo, la generación de ingresos, emprendimiento e intermediación laboral.

En consecuencia, no se comparte la redacción del párrafo en el sentido que el Sena a través del programa de capacitación impulsará por lo menos una vez al año una convocatoria de formación para la mujer, en razón a que la oferta de formación del Sena es de carácter general para la población colombiana respetando las condiciones de igualdad y equidad; además el Sena, cuenta con acceso preferencial a grupos poblaciones especiales, como madres cabezas de familia y mujeres víctima de conflicto, quienes pueden acceder a la oferta educativa en las cuatro convocatorias anuales que se realizan.

Por otra parte, el Decreto número 249 de 2004, artículo 14, modificado por el artículo 3° del Decreto

número 2520 de 2013, le asigna a la Dirección de Empleo y Trabajo la función de “3. Asistir a lo Dirección General, a las Direcciones Regionales, a la Dirección del Distrito Capital y a los Centros de Formación Profesional, en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la información para el empleo y la articulación entre las necesidades laborales y los programas de formación profesional, certificación ocupacional, empleo, emprendimiento y desarrollo tecnológico que lleve a cabo el Sena” (Subrayas fuera del texto original).

Así mismo, la Ley 1014 de 2006<sup>6</sup> establece<sup>7</sup> los mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo, para la creación y operación de nuevas empresas, propender por el desarrollo productivo de las micro y pequeñas empresas innovadoras y promover el

<sup>6</sup> De fomento a la cultura del emprendimiento.

<sup>7</sup> Artículo 2°. a) Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, en el cual se propenda y trabaje conjuntamente sobre los principios y valores que establece la Constitución y los establecidos en la presente ley; b) Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas; c) Crear un marco interinstitucional que permita fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas; d) Establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de Instrumentos de fomento productivo; e) Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una Institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento; f) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas; g) Propender por el desarrollo productivo de las micro y pequeñas empresas innovadoras, generando para ellas condiciones de competencia en igualdad de oportunidades, expandiendo la base productiva y su capacidad emprendedora, para así liberar las potencialidades creativas de generar trabajo de mejor calidad, de aportar al sostenimiento de las fuentes productivas y a un desarrollo territorial más equilibrado y autónomo; h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de procesos de creación de empresas competentes, articuladas con las cadenas y clústeres productivos reales relevantes para la región y con un alto nivel de planeación y visión a largo plazo; i) Fortalecer los procesos empresariales que contribuyan al desarrollo local, regional y territorial; j) Buscar a través de las redes para el emprendimiento, el acompañamiento y sostenibilidad de las nuevas empresas en un ambiente seguro, controlado e innovador.

<sup>2</sup> Decreto 1072 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en su Parte 2, Sector Descentralizado, Título I, Entidades Adscritas, artículo 1.2.1.1.

<sup>3</sup> Artículo 3° Ley 119 de 1994.

<sup>4</sup> Numerales 1 y 3 artículo 4° Ley 119 de 1994.

<sup>5</sup> Artículo 49 de la Ley 119 de 1994.

desarrollo económico del país a través de la creación de empresas competentes que contribuyan con el desarrollo local, regional y territorial.

Actualmente la Red Nacional y Regional para el Emprendimiento, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Gobernación Departamental<sup>8</sup>, respectivamente, está integrada por delegados de varias entidades, entre ellas, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), y tiene como objetivos establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento y articular organizaciones que apoyen acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país.

En consecuencia, el papel preponderante en la red de emprendimiento a nivel nacional y regional del Sena es el acompañamiento y asesoramiento de las iniciativas empresariales de cualquier persona, incluidas las mujeres que quieran crear empresa a través de la configuración de los proyectos empresariales como un servicio que se brinda desde los Centros de Desarrollo Empresarial.

Así mismo, el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, crea el Fondo Emprender (FE), como una cuenta especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)<sup>9</sup>, el cual tiene como objeto financiar iniciativas empresariales propuestas por aprendices o asociaciones entre aprendices<sup>10</sup>, practicantes universitarios o profesionales cuya formación esté en desarrollo o se haya desarrollado en instituciones reconocidas por el Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994 y demás disposiciones que regulan la materia.

El Fondo Emprender (FE) se rige por el derecho privado<sup>11</sup> y su presupuesto está conformado por el

<sup>8</sup> Artículos 5°, 6° y 7° de la Ley 1014 de 2006.

<sup>9</sup> Artículo 40 Ley 789 de 2002.

<sup>10</sup> Decreto número 1072 de 2015, artículo 2.2.6.4.1, definición de Aprendices. Para efectos del presente capítulo, entiéndase por aprendices, los alumnos de los programas de formación tituladas y los alumno de los programas “Jóvenes Rurales” y “Jóvenes en Acción” cuya formación imparta directamente el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). // También se consideran aprendices los estudiantes universitarios que contemplen práctica empresarial en el desarrollo del pensum de su carrera profesional.

<sup>11</sup> Decreto número 1072 de 2015, artículo 2.2.6.4.8 Régimen jurídico de los actos y contratos del Fondo Emprender (FE). De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 789 de 2002, los contratos que celebren para el funcionamiento y cumplimiento del objeto del Fondo Emprender se registrarán por las reglas del derecho privado, sin perjuicio del deber de selección objetiva de los contratistas y del ejercicio del control por parte de las autoridades competentes y organismos de control. // Los recursos del Fondo Emprender (FE) no estarán sujetos a inversiones forzosas. Su portafolio será manejado atendiendo exclusivamente criterios de rentabilidad y seguridad de los recursos.

80% de la monetización<sup>12</sup> de la cuota de aprendizaje así como por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

Los recursos del Fondo Emprender (FE) tienen destinación específica dirigida exclusivamente a financiar las iniciativas o proyectos empresariales presentados y desarrollados por los beneficiarios del mismo, de conformidad con la política del Ministerio del Trabajo en materia de empleo, prevención, mitigación y superación de los riesgos socioeconómicos<sup>13</sup>.

Ahora bien, en cuanto a que el Sena a través del Fondo Emprender impulse una vez al año una convocatoria especial para financiar iniciativas empresariales lideradas por mujeres y/o con planta de personal compuesta mayoritariamente por mujeres, priorizando los departamentos con mayor incidencia del desempleo de las mujeres; al respecto la Dirección de Empleo y Trabajo del Sena sobre las convocatorias Fondo Emprender – foco emprendimiento femenino 2019, señala:

**RECURSOS DISPUESTOS PARA CONVOCATORIAS FONDO EMPRENDER 2019**

Convocatoria	Objeto de la convocatoria	Presupuesto de la convocatoria
Convocatoria Nacional No. 69	Financiar iniciativas empresariales de cualquier sector económico.	\$20.000.000.000
Convocatoria Nacional No. 71	Financiar iniciativas empresariales en cualquier sector económico, que sean desarrolladas en los municipios priorizados	\$18.000.000.000
Convocatoria Nacional No. 72	Financiar iniciativas empresariales con vocación innovadora.	\$20.000.000.000
Convocatoria Nacional No. 73	Financiar iniciativas empresariales en todos los sectores que hacen parte de la economía naranja.	\$20.000.000.000
Convocatoria Nacional No. 74	Financiar iniciativas empresariales en cualquier sector económico, que provengan o sean desarrolladas por mujeres.	\$ 3.000.000.000
Convocatoria Nacional No. 75	Financiar iniciativas empresariales en cualquier sector económico, que provengan o sean desarrolladas por aprendices activos del programa SENA emprende rural (SER).	\$ 3.000.000.000
Convocatoria Nacional No. 76	Financiar iniciativas empresariales en cualquier sector económico, que provengan o sean desarrolladas por personas con discapacidad.	\$ 3.000.000.000
<b>TOTAL RECURSOS CAPITAL SEMILLA DIRECTOS PARA EL EMPRENDIMIENTO A NIVEL NACIONAL</b>		<b>\$87.000.000.000</b>

**COMPORTAMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO FEMENINO 2019**

Del 100% de los recursos dispuestos para el emprendimiento por parte del Fondo Emprender, el 48% corresponde a iniciativas presentadas por mujeres y el 52 a emprendimientos generados por hombres.

<sup>12</sup> Monetización de la cuota de aprendizaje. Los obligados a cumplir la cuota de aprendizaje de acuerdo con los artículos anteriores podrán en su defecto cancelar al Sena una cuota mensual resultante de multiplicar al 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente. En caso de que la monetización sea parcial esta será proporcional al número de aprendices que dejen de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria.

<sup>13</sup> Artículo 2.2.6.4.7. Decreto número 1072 de 2015.



OFERTA SENA EMPENDIMIENTO FONDO EMPREDER 2019	MUJERES	HOMBRES
Beneficiarios del FE Vigencia 2019 fecha corte Diciembre 10 de 2019	Planes de negocio: 359 Recursos asignados: \$43.585.309.748 Empleos Potenciales: 2020	Planes de negocio: 442 Recursos asignados: \$56.454.826.480 Empleos Potenciales: 2566

### CONVOCATORIAS FOCALIZADA SOLO EN MUJERES EN EL 2019

CONVOCATORIAS FOCALIZADAS	FECHA LANZAMIENTO	RECURSOS DISPUESTOS	BENEFICIARIAS	EMPLEOS GENERADOS
Orientada a la financiación de iniciativas empresariales en cualquier sector económico, que provengan o sean desarrolladas por mujeres que cumplan con las condiciones establecidas por el Fondo Emprender (67) (Ya cerrada)	8 de Marzo del 2019	\$2.000 Millones de pesos	16 (Empresas Creadas y en puesta en marcha)	81 (Empleos generados)
Orientada a la financiación de iniciativas empresariales en cualquier sector económico, que provengan o sean desarrolladas por mujeres que cumplan con las condiciones establecidas por el Fondo Emprender (74) (Vigente)	18 de Octubre del 2019	\$3.000 Millones de pesos	Primer cierre aprobado por CDN: 8 Segundo cierre: en ejecución	Primer cierre aprobado por CDN: 39 Segundo cierre: en ejecución

Por lo anterior el Fondo Emprender ya viene adelantando convocatorias para financiar iniciativas empresariales lideradas por mujeres, tan es así que a la fecha el Fondo Emprender ha realizado más de cuatro convocatorias dirigidas a planes de negocios cuya composición y su desarrollo se ha realizado con mujeres, otorgando más de 6 mil millones de recursos y más del 45% de los planes financiados corresponden a mujeres.

Se debe tener en cuenta que el Fondo Emprender financia iniciativas empresariales para todas las personas que cumplan con las condiciones previstas en la Ley 789 de 2002 y la normatividad que lo regula y a través del Fondo Emprender no se realizan acciones de formación y competencias en procesos formativos.

De otro lado, el carácter privado por libertad de contratación y empresarial y por circunstancias de contexto social, geográfico, económico deben contar con una libertad de configuración de su planta de personal, sin generar tasas o cuotas que en un momento dado puedan afectar la ejecución y desarrollo de la empresa, postura que no solo es tomada por el Fondo sino por la industria del emprendimiento en general.

El cumplimiento de la condición mayoritaria de mujeres puede dificultar la creación de empresas pues en muchos casos estas se componen con el núcleo familiar o Mipymes con menos de cuatro o tres empleados.

Además el limitar la convocatoria del Fondo Emprender solo a mujeres puede ir en contravía con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13<sup>14</sup> de la Constitución Política de Colombia y las condiciones previstas en la Ley 789 de 2002 y la normatividad que lo regula.

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta que el Fondo Emprender ya viene adelantando acciones y convocatorias dirigidas a las mujeres, objeto del proyecto de ley, se solicita de manera respetuosa se elimine el parágrafo del artículo 4° del Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, se transcribe: "**Parágrafo. El Sena, a través del programa de capacitación y fomento del Fondo Emprender, impulsará por lo menos una vez al año una convocatoria especial para formación y financiamiento de iniciativas empresariales lideradas por mujeres y/o con planta de personal compuesta mayoritariamente por mujeres. Deberán priorizarse los departamentos con mayor incidencia del desempleo de las mujeres**". (Negrilla y subrayo fuera de texto).

De esta forma, respetuosamente solicito se evalúen las anteriores consideraciones para que sean tenidas en cuenta en el trámite legislativo.

Agradezco mucho su atención,

  
Óscar Julián Castaño Barreto  
Director Jurídico

#### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiuno (21) días del mes de enero del año dos mil veinte (2020)

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

**Concepto:** Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)

**Refrendado por:** Doctor Julián Castaño Barreto – Director Jurídico.

<sup>14</sup> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. //El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. //El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**Al Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado.**

**Título del proyecto:** *Por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.*

**Número de folios:** ocho (8) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** lunes veinte (20) de enero de 2020.

**Hora:** 12:20 p. m.

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

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## OBSERVACIONES

### **OBSERVACIONES DEL GRUPO PROINDUSTRIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo, se reglamenta el trabajo a tiempo parcial y se dictan otras disposiciones.*

Al contestar cite este número:

PRE-CS-0509-2020

Bogotá, D. C., enero 28 de 2020

PARA: COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Senado de la República

DE: LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente Senado de la República

**Referencia:** Traslado NI 3507- Grupo Proindustria-

Respetados señores:


Con toda consideración y respeto, la Presidencia del Senado de la República se permite hacerles llegar la comunicación de la referencia, suscrita por el doctor Luis Fernando Restrepo G., vocero del Grupo Proindustria mediante la cual, realiza algunos comentarios y consideraciones respecto del **Proyecto de ley número 212 de 2019 Senado**, *por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo, se reglamenta el trabajo a tiempo parcial y se dictan otras disposiciones.*

Así las cosas la Presidencia del Senado de la República en cumplimiento a lo establecido en el numeral 9 del artículo 43 de la Ley 5ª de 1992, procede a dar curso a la comunicación recibida y por tanto remite por razones de competencia el documento a la Comisión Séptima Constitucional Permanente para lo de su cargo.

Sobre el presente traslado se dará aviso al peticionario, allegando copia del proyecto de ley y registro de su trámite en el Senado de la República.

Atentamente,

  
CARLOS ILICH VIANA ZULUAGA  
Secretario Privado  
Presidencia del Senado de la República  
Elaboró - Revisó y Aprobó: Asesorías Jurídicas Taynan Services SAS  
Anexos NI 3507

  
Bogotá, Enero 20 de 2020

Señor  
Lidio Arturo García T.  
Senado de la República

Referencia: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo, se reglamenta el trabajo a tiempo parcial y se dictan otras disposiciones"

Honorable Senador:


Siendo conocedores de primera mano de la angustia de los desempleados que manifiestan su desesperación por la situación que enfrentan y la de los pequeños y medianos empresarios que no logran generar las fuentes de trabajo que se necesitan, consideramos que plantear una nueva ley, que reduzca la jornada laboral y agregue costos con una prima adicional al productor, es un obstáculo más para la formalidad. No se alcanzará el desarrollo de los países ricos, trabajando menos.

De ser aprobado el proyecto de ley (que nadie está solicitando), se otorgarán prebendas a la minoría de empleados formales de manera irreversible, pues si se hace necesario reconsiderar estas condiciones, se deberán contemplar confrontaciones, paros y protestas.

Ofrecer mayores beneficios a los ocupados formales (26% de la población económicamente activa), es discriminar a los desempleados y a los trabajadores informales (74% de la población activa).

A propósito de lo anterior, llamamos su atención sobre la evidente inconsistencia entre la manifestación oficial de que no se está tramitando ninguna reforma laboral y la radicación del proyecto de ley de la referencia. Por todo lo anterior solicitamos su gestión para la no aprobación de esta ley.

Sin otro particular nos suscribimos muy cordialmente y nos ponemos a sus órdenes para aclarar cualquier inquietud.

  
Luis Fernando Restrepo G.  
Vocero Grupo Proindustria  
gproindu20@gmail.com  
Av. Eldorado No. 69C 03 of 503c Bogotá

### **LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de enero del año dos mil veinte (2020)

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



**Observaciones:** Grupo Proindustria

**Refrendado por:** Doctor *Luis Fernando Restrepo G.* - Vocero del Grupo Proindustria

**Al Proyecto de ley número 212 de 2019 Senado**

**Título del Proyecto:** *por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo.*

**Número de folios:** cuatro (4) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves treinta (30) de enero de 2020.

**Hora:** 10:00 a. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONCEPTOS

### CONCEPTO INCONVENIENTE DE DIMAR Y ARMADA NACIONAL AL PROYECTO DE LEY 206 DE 2018 SENADO

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

P 1.1 - 01352-2020 (Al contestar favor citar este consecutivo)

**Fecha:** Bogotá, D. C., jueves, 9 de enero de 2020

**Para:** Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano  
Secretario General de la Cámara de Representantes.

**De:** Doctora Ángela Hernández Ceballos  
Secretaria Privada de la Presidencia de la Cámara de Representantes

**Asunto:** Traslado comunicación con radicado número 46200


URGENTE		PROYECTAR RESPUESTA	
PARA SU INFORMACIÓN	X	DAR RESPUESTA INMEDIATA	
FAVOR DAR CONCEPTO		FAVOR TRAMITAR	X
		N° FOLIOS	25

Respetado doctor Mantilla:

De manera atenta, y en atención a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de treinta (30) de junio de 2015 me permito trasladar comunicación suscrita por el doctor Ricardo Ariza Urango, Director de Proyectos Especiales de la Presidencia de la República, con asunto "*Proyectos de Ley con concepto inconveniente de DIMAR y la Armada Nacional*".

Agradecemos informar a esta oficina del trámite y/o respuesta dado a esta comunicación.

Cordialmente,



ANGELA HERNANDEZ CEBALLOS  
Secretaria Privada  
Presidencia de la Cámara de Representantes

OFI19-00148213 / IDM 1100004

(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN

Bogotá, D. C., 20 de diciembre de 2019

Señor

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

presidencia@camara.gov.co

OFI19-00148213 / IDM 1100004

**Asunto:** *Proyectos de ley con concepto inconveniente de DIMAR y la Armada Nacional*

Apreciado doctor Cuenca:

En nombre de la señora Vicepresidenta de la República, reciba un cordial saludo.

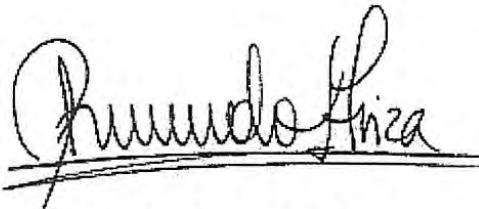
De manera atenta, ponemos a su disposición la comunicación radicada en esta dirección bajo el EXT19-00123424, por parte de la Armada de Colombia, mediante la cual solicitan el retiro del PL 206/ 2018 Cámara, "*por medio de la cual se promueve la reforestación y la creación de bosques, en el territorio nacional, estimulando la conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental de las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales, se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.*", actualmente

en segundo debate, debido a que presuntamente contiene graves inconvenientes frente a las funciones, naturaleza y competencias de la Armada Nacional y de la Dirección General Marítima.

De igual manera, la Dirección General Marítima (DIMAR), a través del radicado EXT19- 00106818, manifiesta que el PL y el 356/2019 C, “por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable”, en segundo debate, es contrario al Plan Nacional de Desarrollo - Pacto Región Océanos y a la política Nacional de los Océanos y de los Espacios Costeros.

Por lo anterior, respetuoso de la autonomía de su Despacho, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adjunto a la presente la comunicación referida, para que, en el marco de sus funciones y competencias, le solicito evaluar el caso expuesto en los documentos anexos, y tomar las acciones a que haya lugar.

Agradecemos enviar copia sobre las actuaciones y/o decisiones al respecto adoptadas. Cordialmente,



**RICARDO ARIZA URANGO**  
Director de Proyectos Especiales

Adjunto: Lo enunciado - Ext19-00123424 y Ext19-00106818

N° 20190421260558021 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEJUR-DASLEG-15.1

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

Señor

**RICARDO ARIZA URANGO**

Consejero Presidencial Adjunto para Proyectos Especiales

Calle 7 N° 6 – 54

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto Retiro Proyecto de ley número 206 de 2018 Cámara

Dando alcance al Oficio número 204190421260530531 MDN-COGFM-CARMA-SECAR-JEJUR-DASLEG 15.1 del 19 de noviembre de 2019 en el que se envía copia de los conceptos por los cuales se solicita el retiro del Proyecto de ley número 206 de 2018 Cámara por medio del cual: “Por se dictan disposiciones con relación al funcionamiento, número, gobernanza, y transparencia de las Corporaciones Autónomas Regionales”, con toda atención me permito enviar copia simple de los Oficios número 29201909309 MD-DIMAR- GLEMAR, del 22 de noviembre

de 2019, en dos (02) folios útiles tramitado por la Dirección General Marítima y del Oficio número 20190041573092293 MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEPLAN-DPLAE 23, del 21 de noviembre de 2019, en un (01) folio útil tramitado por la Jefatura de Planeación Naval; en los que se presentan argumentos adicionales y coincidentes en la necesidad perentoria de solicitar a ese despacho su intervención y trámite para que referenciado proyecto sea retirado, ya que contiene graves inconveniencias frente a las funciones, naturaleza y competencias de la Armada Nacional en especial de la Dirección General Marítima.

Respetuosamente,



Vicealmirante ORLANDO ROMERO REYES  
Segundo Comandante Armada y Jefe Estado Mayor Naval.

Anexo: Copia simple Oficio N° 29201909309 MD-DIMAR- GLEMAR en dos (02) folios útiles.

Copia simple Oficio N° 20190041573092293 MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEPLAN-DPLAE 23, en un (01) folio útil

Copia: Vicealmirante Juan Manuel Soltau Ospina, Director General Marítimo, Carrera 54 N° 26 -50 CAN

Bogotá, 22/11/2019

N° 29201909309 MD-DIMAR-GLEMAR

Favor referirse a este número al responder

Señor Vicealmirante

**EVELIO ENRIQUE RAMÍREZ GÁFARO**

Comandante Armada Nacional

Gn.

**Asunto:** Observaciones Proyecto de ley número 206 de 2018, propuesta segundo debate (Cámara) - relacionada con los mecanismos para la transparencia y gobernanza de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Con toda atención, dando alcance a los Oficios número 29201903018 MD-DIMAR-GLEMAR del 2 de mayo de 2019 y 29201909067 MD-DIMAR-GLEMAR del 13 de noviembre de 2019, respecto al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 206 de 2018 (Cámara), *por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993, se establecen mecanismos para la transparencia y gobernanza de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones*, me permito presentar el presente concepto no favorable por razones de inconveniencia desde el punto de vista de las competencias de la Armada Nacional y la Autoridad Marítima Nacional, y

vicios de fondo originados en la inobservancia de la ritualidad prevista en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso, contenida en la Ley 5ª de 1992 en el trámite legislativo, con base en los siguientes argumentos:

1. El Proyecto de ley número 206 de 2018, radicado inicialmente proponía la modificación de la Ley 99 de 1993 en relación con el funcionamiento, número, gobernanza y transparencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.

De acuerdo con el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1094 el 5 de noviembre de 2019, que será sometido a aprobación en segundo debate, el Proyecto de Ley 206 de 2018 acoge las proposiciones presentadas el 12 de junio de 2019 en primer debate, acumula los proyectos de Ley 243 de 2018 y 323 de 2019 (Cámara), y tiene como objeto establecer los mecanismos para la transparencia y gobernanza de las Corporaciones Autónomas Regionales, así como de las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales Urbanas.

Frente al nuevo texto, se hace necesario reiterar que en la actualidad la Dirección General Marítima (DIMAR), nace parte del Consejo Directivo, órgano de administración de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), encargado entre otras funciones, de aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones, nombrar o remover al Director General, determinar la planta de personal de la Corporación, disponer la contratación de créditos externos, determinar la estructura interna de la Corporación y autorizar la delegación de funciones de la entidad.

No obstante, a través del Proyecto de ley número 206 de 2008, se define la estructura de los órganos de Dirección y Administración de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, esquema en el cual no está prevista la participación del Ministerio de Defensa Nacional, ni de la Dirección General Marítima, en las Corporaciones con jurisdicción en departamentos costeros.

De manera especial, dados los intereses marítimos internacionales en la zona insular se considera necesario se conserve su participación en los órganos de decisión de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), o de la entidad que la sustituya.

Si bien, el párrafo 4º del artículo 10 de la iniciativa legislativa prevé que los Consejos Directivos de las Corporaciones con régimen especial se conformarán de la manera como está previsto para ellas en la Ley 99 de 1993 y en las normas que los modifican, dado el régimen especial al que están sometidas, el proyecto debe definir expresamente cuales son las Corporaciones que no están sujetas a las normas que se establecen en el Título II: “Órganos de Dirección y Administración de las Corporaciones Autónomas Regionales”, y al mismo tiempo, debe disponer su exclusión del ámbito aplicación en el presente Proyecto de Ley.

2. De acuerdo con lo establecido en los artículos 150, 151 y 288 de la Constitución Política, el ordenamiento territorial no solo tiene reserva legal, sino que además requiere del procedimiento legislativo especial, previsto en la Ley 53 de 1992.

De igual forma, en virtud de la Ley 1454 de 2011 el ordenamiento territorial en asuntos de interés general, -como es el caso de los espacios marítimos-, son de competencia de la Nación.

Como se desprende, el régimen normativo vigente distingue las competencias en materia del ordenamiento territorial, de las funciones relativas al ordenamiento ambiental y de los recursos naturales renovables.

En atención a las implicaciones de defensa de la soberanía nacional y el contexto internacional, el ordenamiento del territorio marítimo no puede limitarse a determinantes ambientales. El proceso de zonificación de los espacios marítimos y costeros no puede llevarse a cabo, sin tener en cuenta los límites marítimos jurisdiccionales de Colombia, los intereses marítimos del país, los Convenios Internacionales aprobados, las atribuciones legales y competencias técnicas y operativas de la Armada Nacional y la Autoridad Marítima en el control del territorio marítimo, así como, la afectación en el sector marítimo y portuario con incidencia en el comercio exterior, la industria, el turismo, la pesca, y en general en el sector productivo del país.

La protección del territorio marítimo y de sus ecosistemas, deben ser enfrentados por las entidades del Estado Colombiano, con una visión integral enfocada en componentes geoeconómicos, geopolíticos y atenta a la agenda de las relaciones internacionales del país, adoptando de manera permanente las medidas necesarias encaminadas a fortalecer el turismo, el trabajo, el comercio y el desarrollo económico.

En consecuencia, es claro que la Ley 99 de 1993, en concordancia con el Decreto 3570 de 2011, ha otorgado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible facultades para establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental del territorio.

En el caso concreto, la propuesta legislativa que se analiza, contempla en el artículo 5º, que todos los instrumentos de Planificación, tales como los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas (POMCA), planes de manejo de microcuencas y de acuíferos prioritarios, planes de ordenación del recurso hídrico (PORH), planes de ordenación forestal (POF), entre otros, hacen parte de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) o Esquemas de Ordenamiento territorial (EOT).

Como se colige entonces, el proyecto de Ley adopta como obligatorios los instrumentos de planificación ambiental en el ordenamiento territorial. Considerando la jurisdicción sobre áreas marinas ejercida por las Corporaciones Autónomas Regionales a partir de la Ley 1450 de 2011, la propuesta incluye, los Planes de Ordenamiento y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUC),

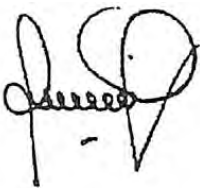


a través de los cuales se realiza el ordenamiento territorial marino costero, un asunto de interés nacional que no ha sido concertado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el resto de las entidades del Estado, más allá de las competencias de las entidades territoriales, y que debe ser sometido al procedimiento legislativo especial que corresponde a las leyes orgánicas, conforme lo dispuesto en los artículos 150, 151 y 288 de la Constitución Política de Colombia.

En este sentido, resulta inconveniente que en el texto normativo, se incluyan las medidas orientadas a realizar ordenamiento territorial. Adicionalmente, se hace necesario se precise que en el territorio marítimo colombiano las autoridades ambientales ejercerán sus funciones sin perjuicio de las competencias y atribuciones de dirección, control y reglamentación en cabeza o a cargo de la Armada Nacional y de la Dirección General Marítima, por razones de soberanía, seguridad nacional, y seguridad integral marítima.

Por último, respetuosamente se reitera la solicitud de incluir la derogatoria del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, considerando la propuesta de reestructuración, en lo relativo a la jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Atentamente,



Vicealmirante JUAN MANUEL SOLTAU OSPINA  
 Director General Marítimo

N° 20190041573092293 / MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEPLAN-DPLAE-23

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2019

Señor Vicealmirante

CARLOS GUSTAVO SERRANO ÁLVAREZ

Jefe Jefatura Jurídica integral Armada Nacional

Calle 26 No. 69-76 Edificio Elemento Torre Agua Piso 6

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de ley número 206 Cámara

Referente Circular número 20190421260459611/MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEJUR-DASLEG-15.1 de fecha 10 de octubre/19, con toda atención me permito elevar las observaciones al proyecto de Ley número 206 de 2018 Cámara, por el cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones con relación al funcionamiento, número, gobernanza y transparencia de las corporaciones autónomas regionales.

1. Antecedentes:

Proyecto de ley número 206 de 2018 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 243 de 2018

Cámara, acumulado con el proyecto de ley 323 de 2019 Cámara.

Ponentes:

Karen Cure Corcione	Félix Chica Correa
Rubén Molano Piñeros	Franklin Lozano De La Ossa
José Caicedo Sastoque	César Ortiz Zorro
César Pachón Achury	Juan Espinal Ramírez

Partido: Cambio radical

Aprobado en primer debate 12/06/2019 por Estado actual: Pendiente segundo debate.

2. Contenido:

Este proyecto tiene por objeto fortalecer la transparencia, gobernabilidad y gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible; en el cual se plantea la reestructuración de las funciones, áreas jurisdiccionales, manejo de los recursos como parte de la autonomía que acoge dichas entidades, la lucha anticorrupción, así como la búsqueda para dotar la gobernabilidad, transparencia y fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales creadas en el marco de la Ley 99 de 1993 del Congreso de Colombia.

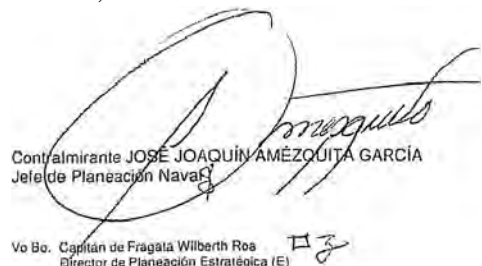
3. Análisis:

El proyecto de ley modifica y complementa la Ley 99 de 1993, asegurando el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales. Esto incluye procesos de selección, funciones y procedimientos. De acuerdo con el concepto emitido por la Dirección General Marítima en su Oficio número 29201902957 MD-DIMAR-GLEMAR de fecha 30 marzo de 2018, resulta importante tener en cuenta que el proyecto de Ley suprime entre otras, las Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) estableciendo un nuevo órgano de Dirección y Administración que no incluye la participación del Ministerio de Defensa. Adicionalmente, se sugiere incluir en el proyecto de ley, una propuesta que permita fortalecer las funciones del sector defensa en el territorio marítimo colombiano, específicamente las asignadas a la Autoridad Marítima en materia de seguridad integral marítima, fluvial y portuaria y protección del medio marino y de esta forma evitar duplicidad de funciones.

4. Conclusión:

De acuerdo con los conceptos presentados por la Dirección General Marítima, en sus Oficios número 29201902957 MD-DIMAR-GLEMAR de fecha 30 de marzo de 2019 y número 29201909067 MD-DIMAR-GLEMAR de fecha 13 de noviembre de 2019, resulta conveniente presentar las implicaciones del texto normativo sobre las funciones a cargo de la Armada Nacional y de la Dirección General Marítima.

Respetuosamente,



Contralmirante JOSÉ JOAQUÍN AMÉZQUITA GARCÍA  
 Jefe de Planeación Naval

Vo Bo. Capitán de Fragata Wilberth Roa  
 Director de Planeación Estratégica (E)

Bogotá, D. C., 25/10/2019

No. 29201908707 MD-DIMAR-DIRECCIÓN

Favor referirse a este número al responder

Doctora

MARTHA LUCÍA RAMÍREZ

Vicepresidente de la República

Carrera 8ª N° 7-37

Bogotá, D. C.

Asunto: proyectos de ley inconvinientes a los intereses marítimos del país.

Respetada señora Vicepresidente:

En el presente Gobierno, la Dirección General Marítima (DIMAR) ha encontrado en la Vicepresidencia y específicamente en usted como Presidente de la Comisión Colombiana del Océano (CCO) un gran conocimiento sobre temas marítimos del país y sus relaciones con el mundo. Teniendo en cuenta las instrucciones recibidas en las últimas reuniones de la CCO, agradecemos su colaboración en analizar la intervención ante el Congreso de la República ante la inconveniencia de los siguientes proyectos de ley, por considerarlos contrarios al Plan Nacional de Desarrollo - Pacto por los Océanos y a la Política Nacional de los Océanos y de los Espacios Costeros.

Proyecto de ley	objeto	Observaciones - Conveniencia
1. Proyecto de ley número 73 de 2019 Cámara - sobre la gobernanza, protección, sostenibilidad del Territorio Marino Costero	El presente proyecto de ley tiene corra finalidad Establecer medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino Costero, crear de mecanismos de financiación, con el fin de garantizar la protección de las comunidades costeras y de los ecosistemas marinos y costeros, dar cumplimiento al objetivo de desarrollo sostenible 13 sobre acción por el clima, el objetivo 14 sobre protección de la vida submarina, y el objetivo 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas.	Concepto negativo enviado a la Senadora Angélica Lisbeth Lozano y otros. Ponente honorable Representante Franklin Lozano
2. Proyecto de ley número 023 de 2019 Cámara. Autoridades portuarias	Créanselas Autoridades Portuarias, como entes administrativos de carácter descentralizado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscritas al Ministerio de Transporte.	Concepto negativo enviado al Autor honorable Representante César Lorduy Ponentes Coordinador(es): Honorable Representante Milton Hugo Angulo Viveros. Honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker Honorable Representante Emeterio José Montes de Castro.
3. Proyecto de ley 356 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable.	Radicado 27 de marzo de 2019. Autora: honorable Representante Martha Patricia Villalba. Aprobado primer debate el 1° de junio de 2019. Comisión Quinta.	Aprobado primer debate junio 5 de 2019. Concepto de Glemar emitido 2 de julio - 2019. N° 29201905230. <b>Inconveniente.</b>

Los citados proyectos de ley desconocen las competencias de la Autoridad Marítima frente al control de las actividades marítimas y protección del medio marino, quedando en riesgo actividades tales como:

- Regular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación y la vida humana en el mar.
- Las facultades del Estado rector de puerto y Estado ribereño que se ejercen por medio de la coordinación y el control por parte de Dimar-Armada.
- Preservación y protección del medio marino.
- Prevención de la contaminación proveniente de buques.

- El derecho de visita, la inmovilización y la persecución sobre naves marítimas son acciones que actualmente solo pueden realizar la Dimar-Armada.
- Administración de bienes de uso público. Actividad que desarrolla desde hace más de 65 años con conocimientos técnicos y la experiencia.
- Cartografía náutica, la señalización y balizamiento de las zonas portuarias.
- Aplicación de disposiciones normativas de orden nacional y los instrumentos internacionales en los procesos que se desarrollan en zonas portuarias. Igualmente las normas de prevención, manejo y



atenuación de impactos y contingencias en el medio ambiente marino.

- La reglamentación para obras de ingeniería oceánica, los dragados, los rellenos y construcción de terminales portuarios, dando el aval a las entidades públicas y los privados.
- Se adjunta para mayor detalle los respectivos conceptos emitidos por Dimar así:
- **Proyecto de ley número 73 de 2019 Cámara.** Gobernanza, Protección, Sostenibilidad del Territorio Marino Costero. Concepto número 29201907037 MD-DIMAR-GLEMAR del 13 de agosto de 2019 dirigido a la honorable Senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa.
  - **Proyecto de ley número 023 de 2019 Cámara.** Autoridades Portuarias. Concepto número 29201907657 MD-DIMAR-GLEMAR del 4 de septiembre de 2019 dirigido al honorable Representante César Lorduy Maldonado.
  - **Proyecto de ley número 356 de 2019 Cámara.** Ordenación Integrada Zonas Marinas. Concepto número 29201905552 MD-DIMAR-GLEMAR del 7 de julio de 2019, dirigido al honorable Representante de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Nos encontramos a su disposición, a fin de articular un marco normativo acorde a las necesidades y conveniencias del país en temas marítimos y costeros, que se puedan construir en forma armónica y coordinada a través de la Vicepresidencia y de los honorables Congresistas.

Agradecemos su apoyo e intermediación, a fin de aunar esfuerzos produciendo alianzas estratégicas del Gobierno nacional y el legislativo en pro de un país marítimo consolidado.

Atentamente,



Vicealmirante JUAN MANUEL SOLTAU OSPINA  
Director General Marítimo

Anexos: 18 folios.

Copia: Doctor Óscar Ortiz Fernández  
Secretario Gabinete Ministerio de Defensa.

Bogotá, 13/08/2019

No. 29201907037 MD-DIMAR-GLEMAR

Favor referirse a este número al responder  
Honorable Senadora

ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA  
Congreso de la República Gn.-

**Asunto: Concepto Proyecto de ley número 73 de 2019 (Cámara) -sobre la gobernanza, protección, sostenibilidad del Territorio Marino Costero.**

Con toda atención, referente al Proyecto de ley número 73 de 2019 (Cámara), *por medio del cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones*, radicado el 24 de julio de 2019 en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito presentar concepto no favorable de la Dirección General Marítima, con fundamento en las siguientes observaciones:

### 1. Respecto al objeto del proyecto

De acuerdo con el Artículo 1°, la iniciativa legislativa tiene por objeto “establecer medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino Costero, crear de mecanismos de financiación, con el fin de garantizar la protección de las comunidades costeras y de los ecosistemas marinos y costeros, dar cumplimiento al objetivo de desarrollo sostenible 13 sobre acción por el clima, el objetivo 14 sobre protección de la vida submarina, y el objetivo 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas”.

Como se observa, el artículo carece de técnica normativa. Se menciona como propósito el cumplimiento de los objetivos 13, 14 y 16 de un documento al que no se hace referencia, sobre lo cual debe inferirse que se trata de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Pese a ello, no se percibe una línea directa entre el contenido del presente proyecto de ley con los objetivos planteados, esto es, la adopción de medidas para enfrentar el cambio climático y sus efectos, la implementación de medidas de protección de la vida submarina, ni la contribución de la regulación para el acceso del territorio a todos los niveles de la sociedad.

Por el contrario, la propuesta legislativa que se analiza, está encaminada a crear la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, a cargo de la administración, supervisión y control de las actividades desarrolladas en los territorios y los ecosistemas marinos y costeros, más allá de las funciones ambientales contempladas en la Ley 99 de 1993, situación que como se describirá a continuación, es opuesta a los principios de la buena gerencia pública, afectando negativamente las competencias de distintas autoridades del Estado, y de manera directa las atribuciones de la Armada Nacional y de la Dirección General Marítima.

### 2. Frente a la creación de la Unidad Administrativa Especial

Como se señaló, el artículo tercero del proyecto de ley contempla la creación de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a cargo de funciones de carácter ambiental, así como de la **administración, supervisión y control de las actividades desarrolladas en los territorios y los ecosistemas marinos y costeros.**

En primer lugar, debe advertirse que en la actualidad, el Sistema Nacional Ambiental está integrado en el orden nacional por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

En el orden regional, ejercen la autoridad ambiental: las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y en el orden local, las Autoridades Ambientales Urbanas, los Establecimientos Públicos Ambientales, las Áreas Metropolitanas.

Como se colige, mediante el presente proyecto de ley, se pretende crear una nueva entidad con funciones de carácter ambiental, lo que implica un aumento de imposiciones administrativas para los usuarios, percepción de mayor inseguridad jurídica, y conflicto de competencias en el mismo sector ambiente.

Sobre este particular, cabe anotar que la creación de nuevas entidades dentro del Estado colombiano, supone una alta carga administrativa y fiscal motivo por el cual resulta necesario realizar estudios de impacto y análisis financieros respecto al presupuesto requerido para la implementación del proyecto de ley.

En este sentido, la iniciativa debe contar con un concepto favorable por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual sirva de soporte en la exposición de motivos.

De otro lado, es de tener en cuenta que con esta disposición se pretende otorgar a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero que se crea, funciones específicas para: formular la Política Nacional del Territorio Costero; brindar asesoría a los departamentos, distritos y municipios que se encuentren ubicados en zonas costeras en la elaboración, implementación y evaluación de los denominados Planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero; delimitar el territorio marino costero; adelantar procesos administrativos sancionatorios; restituir, preservar, recuperar y mantener las zonas costeras; otorgar los permisos y autorizaciones para la ocupación de los bienes de uso público costeros y las licencias ambientales.

Así las cosas, se concentra en una sola entidad, la administración, control y supervisión sobre las actividades marítimas, turísticas, industriales, comerciales, portuarias, pesqueras, de investigación científica, las cuales se desarrollan en los espacios marítimos colombianos, más allá del ámbito de competencia de una Autoridad ambiental.

Adicionalmente, con ello se desconocen las atribuciones que corresponden no solo al Ministerio de Defensa Nacional- Armada Nacional - Dirección General Marítima, sino al Ministerio de Transporte -la Agencia Nacional de Infraestructura, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de

Planeación, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), y a las actuales autoridades con función y actividad de policía.

Por tanto, resulta totalmente inconveniente la aprobación de una iniciativa legislativa, que sin realizar una concertación previa, afecta las competencias de otras entidades del Estado, pues ello, deriva en conflicto entre las distintas autoridades públicas para conocer y decidir sobre determinados asuntos administrativos.

### **3. Frente a la formulación de la Política Nacional del Territorio Costero**

De otro lado, el artículo 4° del proyecto de Ley, le asigna a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero la función de proponer los lineamientos de la Política Nacional del Territorio Costero.

Al respecto, la Autoridad Marítima ha insistido en que cualquier Política Pública o iniciativa legislativa relacionada con el Territorio Costero no puede sustentarse solamente en determinantes ambientales.

Por el contrario, debe tenerse en cuenta que el territorio marítimo tiene una importancia de nivel nacional dadas sus implicaciones en la configuración, justificación y puesta en práctica de la política exterior del Estado Colombiano, para la defensa de la soberanía nacional e importancia en el contexto internacional.

Por otra parte, se observa, que el proyecto no tiene en cuenta el documento Conpes 3164 de 2002, respecto a la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), a partir del cual se creó el Comité Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras, como la instancia responsable de orientar la formulación e integración de las políticas sectoriales, así como de impulsar la ordenación y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras colombianas, y a su vez se integró la Comisión Colombiana del Océano (CCO) como órgano intersectorial para proponer al Gobierno Nacional la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC), para su administración y desarrollo sostenible.

### **4. En relación con los Planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero**

Los artículos 4 (Literal B, Numeral 2) y 14 del proyecto de Ley, establecen la obligación para los departamentos, distritos y municipios que se encuentren ubicados en zonas costeras, de elaborar e implementar los Planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, y para tal efecto, le asigna a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero la función de asesorar su elaboración y hacer seguimiento y evaluación una vez implementados.

Como se desprende a través de esta figura, la iniciativa legislativa pretende se realice el ordenamiento de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano.

Por tanto, es de tener en cuenta que el Artículo 151 de la Constitución Política de Colombia consagra que los asuntos relativos a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, se tramitarán mediante leyes orgánicas, que requieren para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Por su parte, el artículo 288 Constitucional, dispone que *“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”*.

El numeral 11 del artículo 206 de la Ley 5ª de 1992, establece que las leyes de ordenamiento territorial, deberán tramitarse como leyes orgánicas, en los siguientes términos:

*“Artículo 206. Materias que regula. Se tramitarán como proyectos de ley orgánica, de conformidad con el artículo 151 y concordantes de la Constitución Política, los referidos a:*

*11. El ordenamiento territorial”*.

Sobre este asunto particular, mediante Sentencia C-795 de 2000, proferida por la Corte Constitucional dentro de la acción pública de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 388 de 1997, precisó que: *“Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, solo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que .las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio-no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias se ocupe del tema territorial.*

De igual forma, mediante la Ley 1454 de 2011, se adoptó la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial a través de la cual se dictaron las normas para la Organización Político administrativa del territorio colombiano; y definieron, entre otros asuntos, las competencias en materia de ordenamiento territorial de la Nación, de las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.

Por tal razón, pese a que el proyecto fue admitido por la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para el trámite de una ley ordinaria, en atención al contenido de la norma, el cual está relacionado con el Ordenamiento del Territorio Marítimo de Colombia, estableciendo obligaciones en esta materia a los entes territoriales,

tiene reserva legal y exige de un procedimiento legislativo especial.

Como observación final, debe indicarse que a través de la propuesta legislativa, se pretende se implementen instrumentos de planificación en el territorio marítimo costero, basándose en criterios que aplican en el territorio continental establecidos en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 99 de 1993.

No obstante, debe ser claro que en el territorio marítimo no aplica la misma división político-administrativa del territorio continental sino que hay una asignación de competencias a entidades nacionales, las cuales deben desarrollarse de forma articulada y coordinada con los entes territoriales.

Por tanto, se considera que debe ser revisado el alcance de dicho artículo relacionado con la obligatoriedad de elaborar estos Planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, en complemento a los planes de ordenamiento territorial en los municipios costeros, teniendo en cuenta que esto podría ir en contra del principio constitucional de autonomía de los Entes Territoriales, así como de leyes orgánicas de superior jerarquía como la Ley de Distritos; Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

##### **5. Conflicto de competencias frente a la administración de los bienes de uso público costeros.**

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto ley 2324 de 1984, la Dirección General Marítima es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima **y tiene por objeto la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas.**

Conforme lo establecido en el artículo 2º del Decreto Ley 2324 de 1984, la jurisdicción de la Autoridad Marítima se extiende hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo, y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales incluyendo playas y terrenos de bajamar.

Según lo dispuesto en el artículo 3 ibídem, son actividades marítimas entre otras, la administración y desarrollo de la zona costera; la utilización, protección y preservación de los litorales; la conservación, preservación y protección del medio marino.

De acuerdo con lo señalado en los numerales 21 y 27 del artículo 5º del Decreto Ley 2324 de 1984, son funciones de la Dirección General Marítima, entre otras, las siguientes:

*“21. Autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.*



27. Adelantar y fallar las investigaciones por (...) construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la Jurisdicción de la Dirección General Marítima”.

El artículo 4°. Literales D y F del Proyecto de ley número 73 de 2019, atribuye a la nueva Unidad Administrativa Especial, competencias para “8. Adelantar investigaciones e imponer sanciones por las actividades de ocupación indebida de bienes de uso público” y “27: Conceder los permisos y autorizaciones temporales para el desarrollo de actividades en los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras”.

Así las cosas, es claro que mediante el proyecto se pretende derogar las funciones establecidas en los numerales 21 y 27 del Decreto Ley 2324 de 1984, a cargo de la Dirección General Marítima.

De igual forma, se hace necesario advertir que el artículo 9 del proyecto normativo en comento, otorga a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, competencia para otorgar permisos temporales sobre los bienes de uso público, desplazando las actuales atribuciones que ostentan para tal efecto, las autoridades distritales, municipales o departamental sobre los bienes de uso público incorporados al perímetro urbano, y la Dirección General Marítima en las rurales, en virtud de lo establecido en el artículo 99 de la Ley 810 de 2003 y artículo 128 de la Ley 1617 de 2013.

Aunado a lo anterior, no puede pasarse por alto que la competencia asignada mediante el presente proyecto de Ley, a la nueva Entidad para otorgar concesiones, permisos, autorizaciones sobre los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras comprende todo tipo de actividades, tanto las marítimas como las portuarias, lo que implica invadir las competencias del Ministerio de Defensa Nacional y de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), de modo que siendo la infraestructura portuaria un tema de competencia del Ministerio de Transporte, se considera necesario que dicha entidad emita concepto frente al proyecto.

**6. Desconocimiento de las competencias de la Autoridad Marítima y la Armada Nacional, frente al control de las actividades marítimas y la protección del medio marino**

De igual forma, como se indicó precedentemente, el artículo tercero del Proyecto de ley número 73 de 2019, atribuye a la Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la función de supervisar y controlar las actividades desarrolladas en los territorios y los ecosistemas marinos y costeros.

Lo anterior, invadiendo las competencias de la Dirección General Marítima respecto al control de las actividades marítimas establecidas en el Decreto Ley 2324 de 1984 y demás normas concordantes.

En este sentido es importante indicar que el artículo 4° del Decreto Ley 2324 de 1984 consagra

como objeto de DIMAR la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, desarrollado posteriormente por el artículo 5° del citado Decreto Ley, el cual establece entre otras funciones y atribuciones la de regular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general y la vida humana en el mar. Por su parte, de acuerdo a los compromisos adoptados a través de Convenios Internacionales, las facultades de Estado Rector del Puerto y Estado Ribereño se ejercen precisamente por medio de la coordinación y el control realizado por parte de la Dirección General Marítima y la Armada Nacional.

El artículo 76 *ibidem* prevé que le corresponde a la autoridad marítima, como responsable de la supervisión, control y reglamentación de las actividades marítimas en la República de Colombia, determinar y aplicar, cuando hubiere lugar, las sanciones o multas por infracciones o violaciones a normas de Marina Mercante. Dicha facultad se explica en el artículo 77, como la competencia para sancionar a cualquier persona natural o jurídica, que ejerza directa o indirectamente actividades marítimas dentro del territorio nacional, pudiendo ser sujetos de sanciones todas las personas naturales o jurídicas que se encuentren bajo la competencia de la autoridad marítima que ejerzan estas actividades en forma directa o indirecta.

Por otro lado, en relación con sus funciones en materia de protección del medio marino, es necesario mencionar que el numeral 14 del artículo 3° del Decreto Ley 2324 de 1984 en comento, establece que se consideran como actividades marítimas las relacionadas con la conservación, preservación y protección del Medio Marino.

Conforme lo señalado en el artículo 5° del Decreto Ley 2324 de 1984 en comento, son funciones y atribuciones de la Autoridad Marítima Nacional, entre otras, ejecutar las políticas y programas relacionados con las actividades marítimas; regular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación y la vida humana en el mar; así como, aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la **preservación y protección del medio marino.**

En concordancia con lo anterior, el Decreto 5057 de 2007, en el artículo 2°, numeral 4, dispone son funciones del Despacho del Director Marítimo, entre otras, “4. *Dictar las reglamentaciones técnicas para las actividades marítimas, la seguridad de la vida humana en el mar, la prevención de la contaminación marina proveniente de buques, así como determinar los procedimientos internos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Dirección General Marítima*”.

Respecto a las funciones de los Capitanes de Puerto, el numeral 10 del artículo 3° del Decreto 5057 de 2009 establece que les corresponde “*Coordinar y ejecutar el Control de Tráfico Marítimo y los aspectos relacionados con seguridad y protección*

*marítima, búsqueda y salvamento, **protección del medio marino**, manteniendo los controles de conformidad con la normatividad vigente”.*

Con base en sus atribuciones legales establecidas en el Decreto Ley 2324 de 1984 y el Decreto 5057 de 2009, conforme a las directrices proferidas en la materia por la Organización Marítima Internacional (OMI) aprobadas por Colombia, corresponde a la Dirección General Marítima establecer los lineamientos y estándares requeridos para prevenir y contener la contaminación ocasionada por los buques, plataformas fijas o flotantes y artefactos navales para atenuar los efectos de todo daño que pueda ocasionarse como consecuencia de las operaciones y accidentes marítimos, así como para la atención eficiente de un derrame de hidrocarburos y de sustancias nocivas en el mar, ríos y/o puertos fluviales bajo su jurisdicción.

En el marco del proceso misional de la protección del medio marino de acuerdo con el Sistema de Gestión Institucional, para el cumplimiento de los objetivos institucionales, la Subdirección de Desarrollo Marítimo, las Capitanías de Puerto y los Centros de Investigación Oceanográfica e Hidrográfica del Caribe y del Pacífico, concentran su quehacer en el conocimiento del riesgo, la identificación de amenazas y pronósticos meteomarineros, la generación de cartografía temática, el desarrollo de proyectos de investigación para el conocimiento y reducción del riesgo en lo concerniente a la identificación de amenazas de origen marino, la realización de estudios y análisis específicos en cada una de las costas: Atlántica y Pacífica, el monitoreo de eventos precursores de un desastre natural, el monitoreo del nivel del mar, a través de estaciones mareográficas propias, el monitoreo de parámetros meteorológico y océano atmosféricos, a través de estaciones meteorológicas, la elaboración de boletines informativos, la capacitación en respuesta ante eventos de origen natural y antrópico, inspecciones preventivas ante riesgos antrópicos en el territorio marítimo, fluvial, y costero en su jurisdicción, así como el control a las embarcaciones, artefactos navales y plataformas que ejercen actividades marítimas, la instalación y el mantenimiento de la señalización marítima, la evaluación y control de la contaminación, la valoración de fenómenos físicos de gran incidencia, y la realización de programas de sensibilización en la población sobre temas de respuesta ante la ocurrencia de un desastre.

De acuerdo con lo expuesto, en virtud de las funciones y atribuciones legales otorgadas y en cumplimiento a los tratados internacionales vigentes, la Dirección General Marítima ejerce el control de las actividades marítimas y en materia de protección del medio marino.

En concordancia con lo establecido en el Código de Policía (Ley 1801 de 2016), parágrafo 4° del artículo 160, en las aguas jurisdiccionales colombianas la actividad de Policía será ejercida por el Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional.

Por tanto, se considera necesario que se explique desde el punto de vista operativo cómo la nueva Entidad ejercería funciones policivas, teniendo en cuenta que el control del territorio marítimo históricamente en Colombia ha estado bajo la Armada Nacional en conjunto de la Dirección General Marítima. Lo anterior, teniendo en cuenta que dichas entidades tienen la capacidad técnica y logística en los puertos y en los espacios marítimos, realizando de manera coordinada un control sobre el ejercicio de las actividades marítimas *in situ*, frente a lo cual ninguna otra autoridad dentro de la estructura del Estado colombiano podría realizar al no tener el componente operativo y la presencia física.

Debe resaltarse igualmente que el derecho de visita, la inmovilización y la persecución sobre naves marítimas son acciones que actualmente solo pueden realizar la Autoridad Marítima y la Armada Nacional en Colombia, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 2324 de 1984 (artículo 128) y el recién sancionado Código de Policía (Ley 1801 de 2016, artículo 160, parágrafo 4°).

Por último, se considera que la designación realizada a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, no solo desconoce las atribuciones legales y competencias técnicas y operativas de la Armada Nacional y la Autoridad Marítima en el control del territorio marítimo, sino que además puede llegar a afectar el sector marítimo y portuario e incidir en el comercio exterior, la industria, el turismo, la pesca, y en general en el sector productivo del país.

#### **7. Respecto a la función de coordinación**

Revisado el Proyecto de Ley, se encuentra que el artículo 4, Literal C, Numeral 7, dispone que la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, coordinará la vigilancia y control de los Territorios Marino Costero con la Dirección General Marítima - DIMAR y la Armada Nacional.

Con sujeción a lo anterior, no es claro el rol de coordinación en la labor de vigilancia y control del Territorio Marítimo de la Unidad Administrativa adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; ni el que le correspondería a la Dirección General Marítima y a la Armada Nacional, pertenecientes al Sector Defensa.

En este contexto, el ejercicio misional de la Autoridad Marítima quedaría supeditado a las directrices y control de una Entidad perteneciente a otro sector, de modo que para el cumplimiento de las nuevas funciones que sean asignadas mediante reglamentación para la coordinación, se hace necesario realizar una evaluación de las capacidades institucionales y análisis de los recursos que para este fin deben proveerse del presupuesto de la nación.

#### **8. Frente a las facultades para la restitución y recuperación de las áreas**

Consagra también el proyecto normativo que la citada Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero que se propone,

tenga facultades para ordenar la demolición o desmantelamiento de las estructuras.

No obstante, resulta evidente el conflicto de competencia entre la propuesta y las acciones preventivas y medidas correctivas establecidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, para la protección y defensa por ocupaciones indebidas o ilegales sobre los bienes de uso público de su jurisdicción.

En este sentido, es de advertir que el artículo 81 de la Ley 1801 de 2017 contempla que cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles, sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, por perturbación, como acción preventiva corresponde a la Policía Nacional impedir o expulsar a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación.

De otro lado, los artículos 190 y 205 *ibidem* consagran la “Restitución y Protección de Inmuebles”, como medida correctiva para los casos de ocupación indebida de bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Autoridad Marítima, en los siguientes términos:

*“Artículo 190. Restitución y protección de bienes inmuebles. Consiste en devolver la posesión o tenencia a quien tiene el legítimo derecho sobre los bienes inmuebles de particulares, baldíos, fiscales, de uso público, área protegida y de especial importancia ecológica, bienes de empresas destinados a servicios públicos cuando hayan sido ocupadas o perturbadas por vías de hecho.*

*Artículo 205. Atribuciones del alcalde. Corresponde al alcalde: (...) 17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de bajamar.*

*Parágrafo 2°. La Dirección General Marítima coadyuvará a la autoridad local competente en las medidas administrativas necesarias para la recuperación de playas y terrenos de bajamar”.* (Cursiva fuera del texto).

### **9. Respecto a la función de delimitación del territorio marítimo costero**

Plantea el proyecto de Ley 73 de 2019, que sea la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, la entidad competente para realizar la delimitación del Territorio Marítimo Costero, en los siguientes términos:

- “- Delimitar los territorios costeros mediante actos administrativos de carácter general y vinculante.
- Solicitar conceptos al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR), al Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe de la Dirección Marítima, a las demás

*entidades del Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), y a los institutos de investigación que se lleguen a crear con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo a sus competencias, antes de tomar una decisión sobre la delimitación de los territorios costeros”.*

En efecto, en relación con la delimitación o deslinde general de las playas marítimas y las zonas de bajamar, no existe en el actual ordenamiento jurídico de manera expresa una entidad pública que ostente esta función administrativa.

No obstante, de acuerdo con el Concepto 2014 del 29 de abril de 2014, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la Autoridad Marítima en desarrollo de sus funciones y con base en los estudios técnico-científicos a su disposición, tiene la facultad de establecer las áreas de la zona costera que constituyen bienes de uso público bajo su jurisdicción.

Así mismo, aseveró que los mapas temáticos elaborados con base en el trazado técnico de jurisdicción de la Dirección General Marítima, si bien no tienen fuerza vinculante de carácter general y abstracto, dicha delimitación cartográfica tiene una importante función de referencia experta y de apoyo técnico para otras autoridades del Estado, administrativas o judiciales, que en ejercicio de sus competencias deban adoptar decisiones creadoras de situaciones jurídicas en materias de playas o terrenos de bajamar.

De igual forma, sobre la delimitación de los bienes de uso público costeros el Consejo de Estado puntualizó:

*“Observa sin embargo la Sala que no basta con las expresiones genéricas y abstracta de la ley para tener la certeza, en la realidad práctica, sobre la localización precisa de las playas y terrenos de bajamar en todos los lugares de la variada geografía de nuestras costas marítimas. Es necesario traducir y materializar dichas normas en mapas. Y a los mapas se llega a partir de un proceso técnico de delimitación de los espacios que permita trazar líneas fronterizas o divisorias entre playas y terrenos de bajamar y otros tipos de suelo en los cuales limitan aquellos bienes de uso público.*

*La delimitación de playas y terrenos de bajamar que permita convertir la norma legal en mapas, teniendo en cuenta las condiciones específicas del terreno, es un procedimiento científico que demanda el aprovechamiento de todos los recursos propios de la técnica cartográfica. Esta necesidad de concreción de la norma en la realidad de cada caso, mediante el uso de medios científicos y técnicos avanzados, ha convertido a la DIMAR en la autoridad que siempre ha de ser consultada por las autoridades, y cuyos dictámenes sobre la materia son determinantes para resolver todos los casos dudosos o litigiosos. Así está dispuesto en la Ley”.*



A partir del pronunciamiento del Consejo de Estado, y considerando el desarrollo del proyecto de trazado técnico de los bienes de uso público bajo su jurisdicción, la Dirección General Marítima es la entidad que por Ley debe ser llamada a asumir la responsabilidad de delimitar las playas y terrenos de bajamar con efectos jurídicos generales.

#### 10. En relación con la modificación del concepto técnico de playa y terrenos de bajamar

De igual forma, preocupa de manera significativa las definiciones contenidas en el artículo 2° del proyecto de Ley.

Según el texto normativo, debe entenderse como

*“Costa: Zona de transición entre la tierra y el mar de ancho variable que se extiende en dirección a la tierra hasta el límite de penetración de las influencias marinas o hasta que haya un cambio importante en la topografía (acantilados, playas, estuarios, campos de dunas, lagunas y pantanos costeros, zonas inundables, entre otros, hacen parte de la costa); y se extiende en dirección al mar hasta donde el oleaje mueve los sedimentos del fondo, más allá de la zona donde el oleaje rompe.*

*Línea de costa: Estrecha franja que marca la frontera entre el mar y la tierra seca. El término se refiere a la frontera media en escalas espaciales relativamente grandes.*

*Playa: Acumulación de arenas o gravas en la interface entre el mar y la tierra. Se extiende hacia tierra hasta el inicio de la primera vegetación permanente y hacia el mar hasta donde rompen las olas.*

*Zonas de bajamar: También conocidas como zonas inter-mareales. Son las franjas de tierra en el límite entre la tierra y el mar que quedan sumergidas durante la pleamar (nivel de marea más alto) y emergidas durante bajamar (nivel de marea más baja). Ver definición de “marea” para mayor información”.*

Como puede observarse, estos conceptos modifican las definiciones técnicas de costa, playas y terrenos de bajamar acuñadas desde 1971, y establecidos en el artículo 167 del Decreto Ley 2324 de 1984.

Igualmente, las definiciones son generales, imprecisas, omiten elementos técnicos esenciales de este tipo de bienes y carecen de técnica normativa, lo que impide en la realidad práctica, identificar en el terreno las condiciones descritas, y en consecuencia delimitar las playas y terrenos de bajamar en los respectivos mapas temáticos.

De otro lado, no se hace referencia al régimen constitucional y legal, aplicable a las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas, actualmente vigente.

En este sentido, conviene recordar que el Código Civil colombiano en su artículo 674, dispone:

*“Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.*

*Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman **bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.***

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman **bienes de la Unión o bienes fiscales**”.*

El artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984, norma con fuerza material de ley, consagra lo siguiente:

*“Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. (...)”.*

El artículo 63 constitucional establece que *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.*

A través de pronunciamiento del 2 de noviembre de 2005, radicación número 1682, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, frente a los motivos que justifican la competencia de la Dirección General Marítima y el régimen jurídico aplicable a las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas, explicó lo siguiente:

*“(…) la calificación legal obedece tanto a su condición de bienes de uso público naturales, como al de su integración al territorio en su connotación de elemento configurante de la noción de Estado. De manera que, bajo estas premisas, la decisión de poner estos bienes bajo jurisdicción de DIMAR, que ha sido siempre una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, implica no solo el reconocimiento de su uso común sino la necesidad de su defensa y preservación en términos de ejercicio de la soberanía nacional.*

Con base en lo expuesto, las playas y terrenos de bajamar son bienes de uso público de propiedad de la nación. La modificación de la definición técnica y la omisión frente a su naturaleza jurídica, puede dar lugar a desafectación frente al régimen legal aplicable de las áreas costeras, decisión que debe ser concertada previamente con la Procuraduría General de la Nación, Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo para Desastres, la Dirección General Marítima, y demás entidades llamadas a generar políticas públicas y realizar acciones para evaluar y atender la problemática de la zona costera de nuestro país.

#### 11. Sobre la Administración del Sistema de Información Marino Costera.

El proyecto de ley, en su Capítulo VII –crea el Sistema de Información Marina y Costera–,

en el cual se espera contar con la información de los espacios marítimos relacionada con las características físicas y fisicoquímicas (Viento, oleaje, mareas, corrientes, temperatura, salinidad, pH del agua, mapas con zonas de riesgo potencial de inundación), características geológicas y geomorfológicas (batimetrías, delimitación de las costas, características de los suelos, inventario de las obras de infraestructura), amenazas, vulnerabilidad y uso de las zonas costeras (Estado de las playas, problemas de erosión, tendencias del clima, cartografía de las licencias ambientales, permisos y concesiones).

Para tal efecto, le asigna al Invemar la administración de la información en el país.

No obstante, es de tener en cuenta que el Invemar es una Corporación Civil sin ánimo de lucro regida por las normas del derecho privado y en especial por sus Estatutos internos, vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Su misión es hacer investigación básica y aplicada de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y los ecosistemas marinos y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional, emitir conceptos técnicos y prestar asesoría y apoyo científico al Ministerio, entes territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en los litorales.

Por tanto, es de tener en cuenta, de un lado, que información que se pretende incluir en el Sistema de Información Marina y Costera va más allá de los asuntos ambientales que asesora y conoce el Invemar, y por otra parte, que es una función pública del Estado, recopilar y suministrar de manera oficial la información de los espacios marino-costeros.

En definitiva, dado su carácter público, la administración de este tipo de información no debe estar a cargo de entidades de naturaleza privada.

Por último, se encuentra que se desconoce a los Centros de Investigación Oceanográfica e Hidrográfica de la Dirección General Marítima, fuente oficial de obligatoria consulta para el sector marítimo en los temas seguridad integral marítima de los espacios marinos costeros y de defensa nacional, los cuales por su carácter son reservados y no permiten su entrega o distribución abierta, al tiempo que el Invemar absorbe el Cecoldo, obligándolos a entregar los datos e investigaciones y demás productos realizados.

En consecuencia, se considera que el citado proyecto de ley incurre en vicios materiales, debido a la contradicción de sus disposiciones con la Constitución Política de Colombia y Leyes Orgánicas de rango superior; vicios de fondo, originados en la inobservancia de la ritualidad prevista en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso, contenida en la Ley 5ª de 1992 en el trámite legislativo; y finalmente, resulta inconveniente por su contradicción con las competencias de varias

entidades públicas, en especial las de la Armada Nacional y de la Autoridad Marítima Nacional, motivos por los cuales no debe ser aprobada la iniciativa legislativa.

Atentamente,



Vicealmirante JUAN MANUEL SOLTAU OSPINA  
Director General Marítimo

Bogotá, 04/09/2019

No. 29201907657 MD-DIMAR-GLEMAR

Favor referirse a este número al responder

Honorable Representante a la Cámara

CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Carrera 7 N° 8 - 68, oficinas 419 - 420

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto Legal respecto al Proyecto de Ley 023 de 2019 (Cámara)** “*por medio del cual se crean y organizan las autoridades portuarias regionales y se dictan otras disposiciones*”.

De manera atenta y con ocasión al proyecto de Ley “por medio de la cual se crean y organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones”, la Dirección General Marítima se permite reiterar lo contenido en concepto legal identificado mediante Oficio número 29201902775 del 23 de abril de la presente anualidad, teniendo como fundamento los siguientes argumentos que pasan a exponerse:

1. El proyecto de ley objeto de la referencia propone un modelo de administración portuaria que en parte existía antes de la Ley 1ª de 1991, norma con la cual se modificó el modelo aplicado por la Empresa Puertos de Colombia (Colpuertos), y por medio de la cual se implementó la modernización del sistema, reducción de tarifas y mejoramiento de la eficiencia en los puertos del país. Es decir, que este proyecto de ley busca volver a implementar un modelo de administración portuaria que fue derogado hace 28 años por la Ley 1ª de 1991.
2. El contenido general del proyecto de Ley objeto de estudio es igual al presentado bajo la radicación del Proyecto de ley 364 de 2019 y en gran medida similar al proyecto normativo presentado en el año 2011 por el entonces honorable Senador Roberto Víctor Gerlén Echeverría, bajo la radicación 037 de 2011.

El objeto del proyecto presentado en 2011, consistía en la “*creación y organización de la figura de Autoridad Portuaria*”, la cual tendría jurisdicción en todas las zonas portuarias del país. Así, aunque no contemplaba expresamente la finalidad de constituir varias entidades públicas del orden regional como las Autoridades Portuarias Regionales, como sí lo hace el proyecto que aquí se conceptúa, es claro que el espíritu del aquel estaba enfocado en la regionalización, pues en su desarrollo prescribía ámbitos de acción en ciertas regiones del país.

Los tres (3) proyectos de Ley, tanto el presentado en el 2011 como los radicados en el 2019, establecen como objeto de las autoridades portuarias, la administración y operación descentralizada, autónoma, integral y sistémica de los puertos marítimos. Las funciones básicas que en ellos se consagran son prácticamente iguales. En el proyecto del 2011 descritas con mayor detalle, mientras que en el actual se unifican algunas de ellas.

De igual modo, las iniciativas pretenden la transferencia a título gratuito a su favor de los bienes fiscales propiedad de la nación que fueron concesionados a las sociedades portuarias regionales.

Por último, pese a solicitar la transferencia de los recursos que por contraprestación recibe el Estado a su favor, plantean que la obligación respecto al dragado y mantenimiento de los canales navegables permanece en cabeza del Gobierno nacional a través de las entidades que normalmente ejercen esa función.

No obstante a las similitudes identificadas con antelación, es dable precisar diferencias que en el estudio de las iniciativas legislativas que se identificaron:

- Una de ellas se centra en que el proyecto de ley del año 2011 precisa la naturaleza jurídica de la entidad que se pretende crear, es decir, establece claramente la creación de una empresa industrial y comercial del Estado, mientras que las iniciativas del 2019 no contienen dicha precisión, lo cual la deja inmersa en una nulidad absoluta para su aprobación, puesto que no se enmarca dentro de ninguno de los preceptos de la Ley 489 de 1998 y no es claro en el texto presentado qué tipo de entidad se pretende crear.
- El proyecto presentado en el 2011 define áreas específicas de jurisdicción en las que ejercerían competencia las Autoridades Portuarias. Áreas que se encontraban directamente relacionadas con las zonas portuarias existentes en el país para dicha fecha. Mientras que el proyecto de ley objeto del presente escrito establece como áreas de jurisdicción los Distritos Especiales Portuarios, lo cual significaría tener en el mismo país dos regímenes diferentes.
- En la iniciativa presentada en el año 2011 se pretendía que la autoridad portuaria asumiera la función de la entidad concedente de los

bienes de uso público. En las iniciativas del año 2019 no se pretende que la autoridad portuaria regional asuma esta función.

- Otra de las diferencias encontradas tiene que ver con el monto y distribución de las contraprestaciones portuarias y las regalías por el manejo y explotación de carbón, así como también en lo relacionado con la dirección y administración de las autoridades portuarias. Sobre tal asunto, el proyecto normativo radicado en el 2011 disponía que las referidas estuvieran a cargo de una asamblea corporativa, una junta directiva y un director ejecutivo; mientras que el proyecto presentado en el 2019, consagra únicamente la creación de una Junta Directiva y un Director Ejecutivo.

Por último, es menester anotar que el Proyecto de ley número 037 de 2011 fue archivado por tránsito de legislatura el día 20 de junio de 2012; mientras que el Proyecto de ley número 364 de 2019, fue retirado por el autor en la pasada legislatura.

3. El proyecto de norma dispone como objeto de las Autoridades Portuarias Regionales “(...) la administración y operación”, centralizando dichas actividades al ámbito de la “integralidad”, dando a entender que las funciones que estas desarrollarán serán ejercidas de manera integral por dichas autoridades. Prerrogativa que no solo resulta ser demasiado abstracta para el ámbito que demanda el proyecto de Ley, sino que en su esencia es contraria a las disposiciones normativas que expresamente consagran competencias legales a otro tipo de autoridades que en el ámbito portuario ejercen funciones conjuntas basadas en la coordinación.
4. A su vez, debe señalarse que la Ley 1ª de 1991, en su artículo 23 y siguientes, establece expresamente al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), al Ministro de Obras Públicas y Transporte, hoy Ministerio de Transporte, y la Superintendencia de Puertos y Transporte, como las autoridades portuarias en Colombia, por lo tanto, crear a su vez entes locales que desempeñen funciones similares implica un desgaste administrativo, presupuestal y de infraestructura con duplicidad de funciones.

Es menester advertir que, en la actualidad, la Superintendencia de Transporte solo ejerce la función de inspección, vigilancia y control de las sociedades portuarias y empresas que prestan servicios portuarios, y que la función de otorgar la concesión sobre los bienes de uso público propiedad de la nación que le fuera dada por medio de la Ley 1ª de 1991, le fue transferida al Ministerio de Transporte quien a su vez se la transfirió al otrora Instituto Nacional de Concesiones (INCO) en virtud del Decreto 1800 de 2003, hoy Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y a la Corporación Autónoma



Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena).

Con base en ello, se puede afirmar que la autoridad portuaria colombiana es ejercida por varias entidades del orden nacional como el Ministerio de Transporte quien se encarga de emitir la política sectorial que se ejecuta a través de diversas entidades adscritas o vinculadas a él y de la DIMAR que a través de las Capitanías de Puerto tiene presencia regional y actúa de manera armónica con el Ministerio de Transporte.

Como se mencionó al inicio, la creación de las autoridades portuarias regionales como entidades descentralizadas con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, debe ceñirse a lo dispuesto en la Ley 498 de 1989, y desde la ley que autorice su creación debe establecerse claramente la naturaleza jurídica de estas nuevas entidades, las cuales además se pretende estén adscritas al Ministerio de Transporte.

5. En el Proyecto de ley se evidencia una mezcla inadecuada de funciones que van en contravía de los principios constitucionales de la función administrativa y lo establecido en la Ley 489 de 1998, principalmente en materias de planeación, en donde las proyectadas Autoridades Portuarias Regionales asumen papeles desarticulados con el Conpes y la planeación estratégica nacional del sector portuario y la administración de la infraestructura portuaria.

La dirección y planeación de los asuntos portuarios deben ser centralizadas en razón a la importancia del sector en el desarrollo económico del país y el fortalecimiento del país marítimo, y debe desarrollarse ateniendo a las políticas, planes, proyectos y directrices del Gobierno nacional, dentro del marco de los instrumentos de comercio exterior del país, siendo por lo tanto inconveniente desde el punto de vista estratégico, dejar en manos de entes locales la expansión portuaria del país, donde por experiencias anteriores se ha podido evidenciar que existen intereses políticos regionales que truncan el desarrollo económico y la integración de Colombia con los mercados de la región y por demás resulta evidente su desconocimiento sobre la legislación, convenios y prácticas internacionales a los que está sometida la actividad portuaria y marítima del país.

6. De otra parte, el proyecto afecta las competencias de la Dirección General Marítima (DIMAR), en lo relacionado con protección de buques e instalaciones portuarias, señalización marítima como infraestructura del transporte, administración de bienes de uso público, siendo la Autoridad Marítima la entidad que desde hace al menos 65 años la ha desarrollado, teniendo por lo tanto la capacidad, los conocimientos técnicos y la experiencia.

La Dirección General Marítima (DIMAR) es la autoridad que ostenta la capacidad administrativa,

técnica, jurídica y operativa para ejercer funciones como Autoridad Portuaria Nacional, coordinadamente con las Capitanías de Puerto como Autoridades Portuarias Regionales, y así lo ratificó recientemente (2017) el Plan de Dragados Marítimos elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Ello fue deducido por cuanto:

- a) DIMAR es la entidad que conoce y aplica las disposiciones normativas de orden nacional y los instrumentos internacionales relacionados con los procesos que se desarrollan en zonas portuarias, así como todas las normas de prevención, manejo y atenuación de impactos y contingencias en el medio ambiente marino;
- b) DIMAR ha elaborado, desde el año 1984 hasta la fecha, la reglamentación para el desarrollo de obras de ingeniería oceánica, los dragados, los rellenos, y la construcción de terminales portuarios y otras infraestructuras sobre las costas, por medio de los cuales se dan los avales para que las entidades públicas y los privados autorizados ejecuten las obras y trabajos ya sean de mantenimiento o desarrollos de dragados o infraestructuras nuevas;
- c) DIMAR es la autoridad responsable por la cartografía náutica, la señalización y balizamiento de las zonas portuarias, en cumplimiento de las normas sobre la seguridad de la vida humana en el mar, el control del tráfico marítimo y la prevención de la contaminación del medio marino. Ello, ajustado a Convenios Internacionales, tales como el Convenio SOLAS sobre seguridad marítima, MARPOL sobre prevención operativa de la contaminación marina, entre otros;
- d) DIMAR desarrolla y presta apoyo técnico para garantizar la seguridad náutica en las instalaciones portuarias en cuanto al trazado y profundidad de los canales, la identificación de los obstáculos y la observancia de las precauciones de las cartas de navegación en los puertos. Así, es de especial importancia resaltar la expedición y constante actualización de los Avisos a los Navegantes, los cuales son notificaciones que ayudan a mantener la seguridad en la navegación y a preservar la vida humana en el mar. Estas publicaciones pueden ser de carácter general, temporal o permanente y mantienen la cartografía y demás ediciones náuticas de Colombia actualizadas;
- e) DIMAR tiene la capacidad de desarrollar investigación, seguimiento y monitoreo de las condiciones oceanográficas y metereomarinas de todas las zonas portuarias en tiempo real. Realiza los estudios técnicos en lo referente al comportamiento de canales

y zonas de navegación, incluyendo las posibilidades de modelar el comportamiento de estructuras y obras de ingeniería oceánica implantadas en las zonas de navegación, en las playas, en las zonas de bajamar y en las costas portuarias en general;

- f) DIMAR interactúa con las comunidades y usuarios del sector marítimo y portuario, a través de sus regionales, las Capitanías de Puerto;
- g) DIMAR, conforme a lo establecido en el artículo 6° del Decreto 730 de 2004, es la autoridad designada por el Gobierno nacional para desempeñar las funciones de protección en relación con las instalaciones portuarias y de los buques, indicadas en el Capítulo XI-2 o el denominado Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias, PBIP.

En desarrollo de lo anterior, las principales funciones ejercidas por DIMAR son las de verificar las evaluaciones y los planes de protección de buques y de instalaciones portuarias; aprobar los planes de protección de buques, de las instalaciones portuarias y los cambios o enmiendas que se realicen a los mismos; expedir los certificados de protección a los buques y el documento de cumplimiento a las instalaciones portuarias; realizar verificaciones a los planes de protección de los buques y de las instalaciones portuarias, por medio de auditorías o inspecciones, cuando lo considere necesario o la circunstancia lo amerite, de oficio o a petición de parte; establecer el nivel de protección aplicable en los buques e instalaciones portuarias y comunicar esta determinación a la Armada Nacional y/o al Ministerio de Transporte, respectivamente, y demás autoridades competentes; coordinar y concertar con las autoridades correspondientes las decisiones que se relacionen con funciones o temas sobre los cuales tengan competencias otras entidades, entre otras;

- h) DIMAR, en aplicación de lo establecido en las normas de derecho internacional, es la autoridad designada en el Estado colombiano para ejercer los roles de Estado Rector del Puerto, Estado de Abanderamiento y Estado Ribereño, los cuales se explican a continuación:
  - Frente al rol de Estado Rector del Puerto, DIMAR ejerce el control administrativo, operativo y legal de los buques extranjeros que arriban a los puertos colombianos, con base en normas sobre seguridad marítima y protección del medio marino.
  - Como Estado de Abanderamiento, la Autoridad Marítima Colombiana, además de hacer cumplir las normas que rigen la construcción, equipamiento, gestión y protección de las embarcaciones matriculadas en el registro nacional, es la entidad

responsable de la formación y titulación de profesionales nacionales interesados en el ejercicio de actividades marítimas.

- Finalmente, como Estado Ribereño, la Dirección General Marítima desarrolla sus funciones en los espacios marítimos y vías fluviales fronterizos, en relación a la administración, conservación y exploración de los recursos naturales, el control del tráfico marítimo para asegurar el cumplimiento de la reglamentación en materia de la salvaguarda de la seguridad integral marítima, con el fin de evitar accidentes por fallas operacionales de buques, errores humanos, contaminación y la reducción de amenazas que pongan en riesgo la integridad del territorio colombiano
7. Así mismo, el proyecto normativo guarda silencio respecto a las funciones legales de DIMAR en lo relacionado con la jurisdicción que esta ejerce dentro del Río Magdalena. Sobre el particular, valga tener presente que si bien el proyecto se sirve disponer funciones básicas a cargo de las Autoridades Portuarias que se pretenden crear, reconociendo para ello funciones hoy vigentes a cargo de Cormagdalena, es también claro que desecha el papel que ostenta DIMAR en el ejercicio de sus funciones, entre otras, las relativas a la señalización marítima y las áreas de fondeo dentro de la jurisdicción del río Magdalena, desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta veintisiete (27) kilómetros aguas arriba.

La señalización marítima es el primer atributo de ejercicio de la soberanía de un Estado sobre sus costas y aguas jurisdiccionales, por lo cual, no puede limitarse dicha atribución exclusivamente a los puertos, sino que supone de una justificación técnica, infraestructura, coordinación, mantenimiento y control del tráfico marítimo, con el objetivo que el ingreso de las naves a través de los canales de acceso hasta su arribo a la instalación portuaria se desarrolle dentro del marco de criterios de seguridad de los buques y de las instalaciones portuarias.

- 8. Se considera inconveniente a su vez que se pase de una configuración de autoridad portuaria nacional conformada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Ministerio de Transporte, a crear múltiples autoridades portuarias regionales con junta directiva conformada por 8 miembros respectivamente, estando en contravía del control y dirección de las actividades portuarias y el fortalecimiento institucional. Esto generaría caos en el país que se reflejaría internacionalmente en el tráfico mercante que estaría sometido a diferentes administraciones.
- 9. Entre tanto, otro de los puntos de especial discusión del proyecto se centra en que este

hace referencia a actividades consideradas como “conexas a la actividad portuaria”. Tal punto en esencia es susceptible de diversas interpretaciones, pues es claro que el proyecto no establece un acápite relativo a definiciones que pudiera inequívocamente determinar qué se entiende por “actividad conexas a las actividades portuarias”.

La falta de claridad que imprime el proyecto legislativo en cuanto a ello permite que surjan preguntas como: ¿Una actividad conexas a las actividades portuarias puede ser considerada una actividad portuaria propiamente dicha? ¿Es dable entonces desde el punto de vista operativo y jurídico asimilarlas o compararlas?

Esta discusión aún subsiste hoy, por ejemplo, en la industria de los Servicios Logísticos, en el marco de las Leyes 336 de 1996 –Estatuto Nacional de Transporte– y 1682 de 2013 –Ley de Infraestructura de Transporte–. El debate se centra en la necesidad de diferenciar el concepto que existe entre los “servicios logísticos” y los “servicios conexos al transporte”, pues a pesar de que la Ley define el concepto de servicios conexos al transporte, no lo hace respecto a los servicios logísticos.

10. El articulado del proyecto nuevamente se enfoca a la materia de la Administración Portuaria, es decir a quién y cómo le corresponde manejar los recursos, bienes e infraestructura portuaria; cómo se reparte la contraprestación, las regalías, el manejo de los contratos de concesión portuaria, etc., materias que han venido desarrollándose desde la vigencia de la Ley 1ª de 1991. Advirtiendo nuevamente que el proyecto de ley en esencia solo busca para las autoridades portuarias regionales el manejo de los recursos de la contraprestación, regalías del carbón que se moviliza por los puertos y el dominio de los bienes fiscales propiedad de la nación, pero deja en manos de las entidades del orden nacional existentes funciones y responsabilidades tales como el otorgamiento de la concesión portuaria, administración y seguimiento de los contratos de concesión portuaria, los dragados capitales y de mantenimiento y demás funciones de orden técnico y operativo.

Consecuente con lo anterior, se advierte que el proyecto de ley no indica claramente quién ejerce la labor operativa de poner en funcionamiento el contenido de los reglamentos técnicos de operación, quién propone normas relacionadas con la actividad realizada en los terminales portuarios, quién inspecciona los elementos desde el punto de vista técnico y de seguridad con los cuales se ejerce la actividad de cargue y descargue de mercancías.

Tampoco deja claro el ámbito de sus funciones en relación con la operación portuaria, en la medida

que dentro de su objeto social establece dentro de sus funciones la “operación” de los puertos, muelles y terminales, pero dentro del articulado no desarrolla la forma en que se ejercerá dicha operación.

Omite también lo concerniente a los embarcaderos, su administración, concesionamiento, regulación y control, puesto que no hace alusión a ellos dentro de su texto.

El proyecto solo refiere como importancia representativa y justificable para la creación de la Autoridad Portuaria la distribución de recursos, sin embargo, existen aspectos fundamentales que no se tocan y que inciden de manera significativa en el entorno institucional, tales como:

- No se hace referencia a la priorización de recursos procedentes de contraprestaciones u otros relacionados, ni a su inversión encaminada a la recuperación de la infraestructura asociada, dejando a criterio propio de los gobernantes locales la distribución del recurso.
- Como consecuencia de la separación de funciones, se deja en el limbo el actuar de las entidades que hoy ostentan algunas relacionadas.
- No existe claridad con relación a la forma de evitar la competencia desleal y el monopolio con relación al modelo propuesto.
- Teniendo en cuenta que la “Política”, está a cargo del Ejecutivo, debería estar en cabeza de los Ministerios que tienen competencia directa o indirecta, en el sector portuario, es decir, Ministerio de Transporte y Ministerio de Defensa. No deberían emitir políticas instancias de menor nivel jerárquico sino participar en las construcciones de lo nacional.
- La función de “Regulación”, por su naturaleza, no debe ser ejercida por instancias institucionales comprometidas en el desarrollo de las otras funciones, en especial en las funciones de “Control” y de “Administración”. La regulación, en materia de la definición de requisitos técnicos y normas de seguridad aplicables a las actividades sectoriales, debería estar de manera integral en cabeza de los Ministerios.
- Como modelo de administración portuaria no se mencionan aspectos como Propiedad de la infraestructura, Superestructura y el equipo; Explotación de los activos; Provisión pública, privada o mixta de los servicios; Administración del Puerto; y Orientación del puerto: local, regional o global.

11. Además de lo anterior, el Proyecto de ley se refiere en su contenido general a la “Superintendencia de Puertos y Transportes”, lo que hace deducir que el mismo se



proyectó bajo un esquema desactualizado de denominaciones estatales. Sobre el particular, nótese que la “Superintendencia de Puertos y Transporte” bajo dicha conceptualización hoy ya no existe, pues el Decreto 2409 del 24 de diciembre de 2018 modificó dicha denominación a “Superintendencia de Transporte” exclusivamente, generando para ello una renovación de su estructura y funcionamiento y donde se establece de forma expresa sus funciones dentro del sector portuario que claramente no corresponden a ninguna de las señaladas dentro del proyecto de ley sujeto a análisis.

12. Otro aspecto de especial consideración a tratar en el contenido del articulado consiste en la forma que el Proyecto de Ley imprime a la transferencia de bienes fiscales a favor de las denominadas Autoridades Portuarias Regionales.

Sobre el asunto, obsérvese que el texto en cuestión dispone la transferencia a título gratuito de bienes, participaciones accionarias, derechos de dominio e incluso posesiones materiales a favor de las Autoridades Portuarias Regionales, bajo auténticos criterios imperativos, sin disponer para ello previamente el cumplimiento de un procedimiento en el que se garantice la motivación, determinación precisa y destinación específica de dichos bienes.

La transferencia de bienes, el punto de vista estatal a favor de autoridades que se crean o pretenden crear, generalmente se encuentra precedida de un procedimiento que expresamente lo contempla la Ley, en el que de manera obligatoria se debe efectuar un proceso en el que al menos se determine claramente el inventario de los bienes a transferir, en el cual debe intervenir la Contraloría General de la República; así como la justificación de dicha transferencia y la destinación específica al desempeño de las funciones asignadas a la entidad a quien se otorga el derecho.

Este procedimiento que, en todo caso, se dispone justamente para garantizar principios como el de transparencia y coordinación, no se encuentra consagrado en el proyecto de ley materia de este concepto inicial. En cambio, el texto propone una transferencia de plano, directa, imperativa, sin destinaciones específicas ni interventorías imparciales.

Adicionalmente, dentro de la iniciativa legislativa se observa una carencia absoluta del análisis tributario y presupuestal del orden municipal, por dos razones:

- La transferencia del derecho de dominio de los bienes fiscales a favor de las autoridades portuarias regionales supone a su vez la obligación de pagar el impuesto predial de dichos bienes a favor del municipio o distrito portuario.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 141 de 1994 y el artículo 21 de la Ley 1530 de 2012, que regula la distribución y transferencia de las regalías a los municipios o distritos portuarios, dichas leyes regulan a su vez la destinación específica que tienen las regalías en el presupuesto de las entidades beneficiarias.

En atención a las consideraciones antes expuestas, se concluye lo siguiente:

1. El proyecto de Ley deja de lado las competencias legales de la Dirección General Marítima, expresamente reconocidas en la normatividad nacional, afectando de manera directa funciones que la misma ejerce no solo en los puertos, muelles, canales de acceso, etc., sino también en la ordenación de los bienes de uso público, tales como playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas.
2. Dispone funciones integrales de administración y operación en puertos, muelles, canales de acceso, canales navegables, etc., lo que generaría una duplicidad de competencias legales entre las autoridades hoy consideradas como portuarias y otras autoridades que conjuntamente ejercen funciones en el ámbito portuario.
3. Consagra funciones que deben reconsiderarse, dado el alcance y contenido del proyecto de norma.
4. Establece mandatos de transferencia de bienes en esencia improcedentes y carentes de procedimientos que garanticen la coordinación, intervención, transparencia y destinación debidamente motivada.
5. Supone la modificación o derogatoria parcial de leyes vigentes como la Ley 856 de 2003, la Ley 1242 de 2008, relacionadas con los destinatarios de la contraprestación portuaria y la Ley 141 de 1994 y 1530 de 2012 referentes a las Regalías.
6. La creación de nuevas instituciones obedece a estudios complejos donde se evalúan diversos aspectos no solo los de comportamiento institucional, sino de gestión, financieros, económicos, sociales, políticas, entre otros, y contradice todos los estudios y avances en materia de institucionalidad y gobernanza del sector portuario que se han elaborado de manera conjunta entre la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Transporte, el Departamento de Planeación Nacional, la Dirección General Marítima y la Comisión Colombiana del Océano.
7. Algunos de esos estudios ya concluyeron que la entidad más preparada para ejercer la Autoridad Portuaria Regional es la DIMAR

con sus Capitanías de Puerto, las cuales con un ingreso económico adicional pueden fortalecer aún más y con un adecuado y expedito sistema de coordinación con Mintransporte pueden evitar al país los inconvenientes que se han enunciado en este concepto inicial.

La DIMAR continuará estudiando el Proyecto de Ley buscando establecer en un análisis más detallado de la iniciativa a favor del país.

Atentamente,



Vicealmirante JUAN MANUEL SOLTAU OSPINA  
Director General Marítimo

Copia:

- Doctora Ángela María Orozco Gómez - Ministra de Transporte
- Doctora Carmen Ligia Valderrama Rojas - Superintendente de Transporte
- Doctora Gloria Amparo Alonso Másmela - Directora de Planeación Nacional
- Doctor Pedro Pablo Jurado Durán - Director Ejecutivo Cormagdalena.

Bogotá, 09/07/2019

No. 29201905552. MD-DIMAR-GLEMAR

Favor referirse a este número al responder

Honorables Representantes

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Calle 10 N° 7-50

Bogotá, D. C.

**Asunto: Observaciones Proyecto de ley número 356 de 2019 (Cámara) - sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano.**

Por medio de la presente, en relación con el Proyecto de ley número 356 de 2019 (Cámara), “por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable, radicado el 27 de marzo de 2019, en la Secretaría de la Cámara de Representantes por la honorable Senadora Martha Patricia Villalba Hodwalker, y aprobado en primer debate el 1° de junio de 2019 por la Comisión Quinta Constitucional Permanente, me permito presentar en nombre de la Dirección General Marítima las siguientes observaciones:

La iniciativa legislativa tiene por objeto “establecer un marco de ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, promover su preservación y uso sustentable”.

Para efectos del proyecto, se entiende la ordenación integral del territorio marino, costero e insular como un instrumento legal para la coordinación, formulación y ejecución integral de las políticas de preservación y uso responsable de las áreas marinas, costeras e insulares del territorio nacional.

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley surge como respuesta a las problemáticas que se están presentando a lo largo de las zonas costeras, marinas e insulares, principalmente aquellos conflictos generados por el mal manejo que se les está dando a los residuos sólidos, los cuales han sido arrojados al mar.

Así las cosas, el proyecto busca fomentar la coordinación entre las diferentes entidades del orden nacional y territorial, para que cada una de sus políticas y medidas administrativas vayan encauzadas a una misma finalidad, para lo cual se propone que la articulación sea desarrollada en conjunto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Órganos de Planeación Nacional y Territorial.

No obstante, realizada la evaluación del proyecto normativo, es claro que el proyecto de Ley 356 de 2019, pretende principalmente realizar el ordenamiento de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano.

Por tanto, se considera que el trámite ordinario que se adelanta para la aprobación del proyecto de Ley, no corresponde a la naturaleza del asunto que regula, conforme lo previsto en la Constitución Política de Colombia y la Ley 5 de 1992. Así mismo, se encuentra que el articulado contraviene el régimen constitucional y legal de los bienes de uso público, disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial de rango superior, y las funciones y competencias de la Armada Nacional y la Dirección General Marítima, por lo siguiente:

1. De acuerdo con lo consagrado en el artículo 151 de la Constitución Política de Colombia consagra que los asuntos relativos a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, se tramitarán mediante leyes orgánicas, que requieren para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Por su parte, el artículo 288 Constitucional, dispone que “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación,

*conurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.*

Por su parte, el numeral 11 del artículo 206 de la Ley 5ª de 1992, establece que las leyes de ordenamiento territorial, deberán tramitarse como leyes orgánicas, en los siguientes términos:

*“Artículo 206. Materias que regula. Se tramitarán como proyectos de ley orgánica, de conformidad con el artículo 151 y concordantes de la Constitución Política, los referidos a:*

*11. El ordenamiento territorial”.*

Sobre este asunto particular, mediante Sentencia C-795 de 2000, proferida por la Corte Constitucional dentro de la acción pública de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 388 de 1997, precisó que: *“Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, solo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio –no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias–, se ocupe del tema territorial.*

Si bien el proyecto fue admitido por la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para el trámite de una ley ordinaria, como se colige del contenido de la norma, el mismo está relacionado con el Ordenamiento del Territorio Marítimo de Colombia, lo que tiene reserva legal y exige de un procedimiento legislativo especial.

2. De otro lado, el artículo 3º de la propuesta de Ley establece respecto a la naturaleza de la Ley que: *“La ordenación, la preservación y el uso sustentable de los ambientes marinos, costeros e insulares del territorio colombiano serán considerados de interés general”.*

Acto seguido, el artículo 4º del proyecto asigna al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a las Corporaciones Autónomas Regionales la función de ejecutar las acciones para el desarrollo de la gestión integrada de los ecosistemas marinos y costeros, así como los planes y estrategias para las zonas marinas y costeras del país.

Frente a estos asuntos particulares, se hace necesario tener en cuenta que el ordenamiento del territorio marítimo así como la preservación y uso de las zonas costeras no solo son temas de interés general para los departamentos o algunos ciudadanos, sino de interés nacional por la interrelación existente entre unos ecosistemas y otros, la conservación del ambiente y de preservación de la biodiversidad y, especialmente, dadas sus implicaciones en la configuración, justificación y puesta en práctica de la política exterior del Estado colombiano, para la defensa de la soberanía nacional e importancia en el contexto internacional.

Esta distinción es importante, por cuanto mediante la Ley 1454 de 2011, se adoptó la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial, a través de la cual se dictaron las normas orgánicas para la Organización Político-Administrativa del territorio colombiano; y definieron, entre otros asuntos, las competencias en materia de ordenamiento territorial de la nación, de las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 –Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial–, corresponde a la nación, entre otros asuntos, establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas, localizar los grandes proyectos de infraestructura, determinar las áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.

Con fundamento en la actual Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el ordenamiento del territorio marítimo es de interés nacional, bajo la competencia de la nación, motivo por el cual la gestión administrativa no puede estar bajo el control exclusivo de las Autoridades Ambientales y los Órganos de Planeación Nacional y Territorial.

3. De igual forma, se considera que el texto del proyecto no desarrolla lo establecido en su objeto, esto es, la *ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, promover su preservación y uso sustentable.*

En primer lugar, sobre el ordenamiento se hace necesario indicar que un proceso de zonificación integral de los espacios marítimos y costeros no puede sustentarse solamente en determinantes ambientales. Este debe contemplar los límites marítimos jurisdiccionales de Colombia, los intereses marítimos del país, los Convenios Internacionales aprobados en materia de seguridad marítima y protección del medio marino.

La propuesta legislativa que se analiza, se limita a otorgar facultades específicas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Corporaciones Autónomas Regionales para realizar ordenamiento de los espacios marítimos, determinación de usos de las áreas marítimas no contemplados en la Ley 99 de 1993, relativas al ordenamiento ambiental y de los recursos naturales renovables.

De igual forma pretende se implementen instrumentos de planificación en el territorio marítimo costero, basándose en criterios que aplican en el territorio continental establecidos en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 99 de 1993.

Por el último, debe advertirse que la designación realizada en el artículo 4º del proyecto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales desconoce las atribuciones legales y competencias técnicas y operativas de la Armada Nacional y la Autoridad Marítima en el control del territorio marítimo, puede



llegar a afectar el sector marítimo y portuario e incidir en el comercio exterior, la industria, el turismo, la pesca, y en general en el sector productivo del país.

En relación con el uso y protección de las áreas costeras y marinas, no se realiza una propuesta concreta para la adopción de medidas adecuadas para combatir la contaminación, el aumento de las ocupaciones ilegales en los litorales costeros, la extracción de sedimentos en las playas, la explotación intensiva de las costas por el turismo, la mortandad de peces y otras especies, la erosión costera.

El Proyecto de ley número 356 de 2019, de iniciativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, desconoce las funciones que ostenta la Autoridad Marítima establecidas en el Decreto Ley 2324 de 1984 y demás normas concordantes, en este caso concreto, en materia de protección del medio marino.

Al respecto, es necesario mencionar que el numeral 14 del artículo 3°, del Decreto Ley 2324 de 1984 en comento, establece que se consideran como actividades marítimas las relacionadas con la conservación, preservación y protección del Medio Marino.

Conforme lo señalado en el artículo 5° del Decreto Ley 2324 de 1984 en comento, son funciones y atribuciones de la Autoridad Marítima Nacional, entre otras, ejecutar las políticas y programas relacionados con las actividades marítimas; regular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación y la vida humana en el mar; así como aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la **preservación y protección del medio marino**.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 5057 de 2007, en el artículo 2°, numeral 4, dispone que son funciones del Despacho del Director Marítimo, entre otras, “4. *Dictar las reglamentaciones técnicas para las actividades marítimas, la seguridad de la vida humana en el mar, **la prevención de la contaminación marina proveniente de buques**, así como determinar los procedimientos internos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Dirección General Marítima”.*

Respecto a las funciones de los Capitanes de Puerto, el numeral 10 del artículo 3° del Decreto 5057 de 2009 establece que les corresponde “*Coordinar y ejecutar el Control de Tráfico Marítimo y los aspectos relacionados con seguridad y protección marítima, búsqueda y salvamento, **protección del medio marino**, manteniendo los controles de conformidad con la normatividad vigente”.*

Con base en sus atribuciones legales establecidas en el Decreto Ley 2324 de 1984 y el Decreto 5057 de 2009, conforme a las directrices proferidas en la materia por la Organización Marítima Internacional (OMI) aprobadas por Colombia, corresponde a la Dirección General Marítima establecer los lineamientos y estándares requeridos para prevenir

y contener la contaminación ocasionada por los buques, plataformas fijas o flotantes y artefactos navales para atenuar los efectos de todo daño que pueda ocasionarse como consecuencia de las operaciones y accidentes marítimos, así como para la atención eficiente de un derrame de hidrocarburos y de sustancias nocivas en el mar, ríos y/o puertos fluviales bajo su jurisdicción.

En el marco del proceso misional de la protección del medio marino de acuerdo con el Sistema de Gestión Institucional, para el cumplimiento de los objetivos institucionales, la Subdirección de Desarrollo Marítimo, las Capitanías de Puerto y los Centros de Investigación Oceanográfica e Hidrográfica del Caribe y del Pacífico, concentran su quehacer en el conocimiento del riesgo, la identificación de amenazas y pronósticos meteomarineros, la generación de cartografía temática, el desarrollo de proyectos de investigación para el conocimiento y reducción del riesgo en lo concerniente a la identificación de amenazas de origen marino, la realización de estudios y análisis específicos en cada una de las costas: Atlántica y Pacífica, el monitoreo de eventos precursores de un desastre natural, el monitoreo del nivel del mar, a través de estaciones mareográficas propias, el monitoreo de parámetros meteorológico y océano atmosféricos, a través de estaciones meteorológicas, la elaboración de boletines informativos, la capacitación en respuesta ante eventos de origen natural y antrópico, inspecciones preventivas ante riesgos antrópicos en el territorio marítimo, fluvial, y costero en su jurisdicción, así como el control a las embarcaciones, artefactos navales y plataformas que ejercen actividades marítimas, la instalación y el mantenimiento de la señalización marítima, la evaluación y control de la contaminación, la valoración de fenómenos físicos de gran incidencia, y la realización de programas de sensibilización en la población sobre temas de respuesta ante la ocurrencia de un desastre.

De acuerdo con lo expuesto, en virtud de las funciones y atribuciones legales otorgadas y en cumplimiento a los tratados internacionales vigentes, la Dirección General Marítima es titular de la facultad sancionatoria de las actividades marítimas en general dentro de las áreas de su jurisdicción y en materia de protección del medio marino.

4. De otra parte, se considera que el proyecto desconoce el documento Conpes 3164 de 2002, respecto a la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia (PNAOCI), a partir del cual se creó el Comité Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras, como la instancia responsable de orientar la formulación e integración de las políticas sectoriales, así como de impulsar la ordenación y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras colombianas, y a su vez se

integró la Comisión Colombiana del Océano (CCO) como órgano intersectorial para proponer al Gobierno nacional la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC), para su administración y desarrollo sostenible.

5. Finalmente, se considera que ameritan una revisión de fondo las definiciones de “zonas marinas” y “zonas costeras”, contenidas en el artículo 2° del proyecto de Ley.

Según el texto normativo, debe entenderse como

- “a) *Zonas marinas: Espacios que incluyen porciones de agua y fondo marino, rocas, playas y terrenos de playa fiscales (flora y fauna), recursos históricos y culturales, que deben estar bajo protección especial para la preservación de los recursos hídricos;*
- b) *Zonas costeras: Espacios del territorio nacional formados por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marino en donde se presenten procesos de interacción entre el mar y la tierra”.*

Como puede observarse, estos conceptos carecen de técnica normativa. Son generales e imprecisos, y adicionalmente, contravienen el régimen constitucional y legal, establecido para la protección y defensa de las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas, actualmente vigente.

En este sentido, conviene recordar que el Código Civil colombiano en su artículo 674, dispone:

*“Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.*

*Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.*

El artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984, norma con fuerza material de ley, consagra lo siguiente:

*“Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. (...)”.*

Conforme lo señalado en el artículo 5° del Decreto Ley 2324 de 1984 en comento, es una de las funciones y atribuciones de la Autoridad Marítima Nacional, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.

El artículo 63 constitucional establece que *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la*

*Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.*

A través de pronunciamiento del 2 de noviembre de 2005, Radicación número 1682, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, frente a los motivos que justifican la competencia de la Dirección General Marítima y el régimen jurídico aplicable a las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas, explicó lo siguiente:

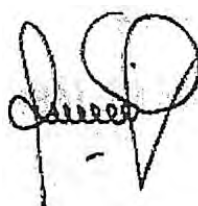
*“(…) la calificación legal obedece tanto a su condición de bienes de uso público naturales, como al de su integración al territorio en su connotación de elemento configurante de la noción de Estado. De manera que, bajo estas premisas, la decisión de poner estos bienes bajo jurisdicción de DIMAR, que ha sido siempre una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, implica no solo el reconocimiento de su uso común sino la necesidad de su defensa y preservación en términos de ejercicio de la soberanía nacional”.*

En ese orden de ideas, es improcedente hacer alusión a playas y terrenos de playa fiscales, los cuales según el ordenamiento jurídico colombiano son de uso público de propiedad de la nación.

Además, ello puede dar lugar a interpretar que la Ley ha hecho una modificación de la naturaleza y régimen legal de las áreas costeras, decisión que debe ser concertada previamente con la Procuraduría General de la Nación, Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo para Desastres, la Dirección General Marítima, y demás entidades llamadas a generar políticas públicas y realizar acciones para evaluar y atender la problemática de la zona costera de nuestro país.

En consecuencia, el citado proyecto de ley incurre en vicios materiales, debido a la contradicción de sus disposiciones con la Constitución Política de Colombia y Leyes Orgánicas de rango superior; en vicios de fondo, originados en la inobservancia de la ritualidad prevista en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso, contenida en la Ley 5ª de 1992 en el trámite legislativo; y finalmente, resulta inconveniente desde el punto de vista de las competencias de la Armada Nacional y la Autoridad Marítima Nacional, motivos por los cuales se considera no debe ser aprobada la iniciativa legislativa.

Atentamente,



Vicealmirante JUAN MANUEL SOLTAU OSPINA  
Director General Marítimo

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 44 - Lunes, 3 de febrero de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
CONCEPTOS JURÍDICOS**

	<b>Págs.</b>
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley estatutaria número 62 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.....	1
Concepto jurídico del Ministerio de Minas y Energía al Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado, por medio del 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. ....	11
Concepto jurídico del Servicio Nacional de Aprendizaje al Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.....	14
<b>OBSERVACIONES</b>	
Observaciones del Grupo Proindustrial al Proyecto de ley número 212 de 2019 Senado, por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo, se reglamenta el trabajo a tiempo parcial y se dictan otras disposiciones.....	18
<b>CONCEPTOS</b>	
Concepto inconveniente de Dimar y Armada Nacional al Proyecto de ley 206 de 2018 Senado, por medio de la cual se promueve la reforestación y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.....	19