



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1392

Bogotá, D. C., viernes, 27 de noviembre de 2020

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ENMIENDAS

ENMIENDA AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2020 CÁMARA

por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 275 DE 2020 CÁMARA

Por medio de la cual se establece la adecuada y efectiva participación de las comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 25 de noviembre de 2020

Doctor
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Enmienda al Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 187 de 2020 Cámara, "Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público y se dictan otras disposiciones". Acumulado con el Proyecto de Ley No.275 de 2020 - Cámara, "Por medio de la cual se establece la adecuada y efectiva participación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y palenqueras en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión primera permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 160 de la Ley 5ª de 1992 y siguientes, procedo a rendir enmienda al informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia. La enmienda al informe de ponencia se rinde en los términos del documento adjunto, modificando el pliego de modificaciones y en consecuencia el texto propuesto para Primer Debate.

Cordialmente,

NILTON CÓRDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

1. TEXTO ACOGIDO Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo a las consideraciones anteriores, especialmente a los conceptos favorables dados por las entidades del orden nacional al Proyecto de Ley 275 de 2020 - Cámara, se acoge el articulado de esta iniciativa legislativa en su totalidad, con las modificaciones de fondo y de forma que se presentan a continuación

PROYECTO DE LEY 275 DE 2020 - CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (PROYECTO DE LEY 187 DE 2020 CÁMARA - ACUMULADO CON PROYECTO DE LEY 275 DE 2020 - CÁMARA).	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer un instrumento para que las autoridades, acatando los mandatos constitucionales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras la debida participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.	Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer un instrumento para que las autoridades, acatando los mandatos constitucionales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras la debida participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.	Queda igual.
Artículo 2°. Concepto de máximo nivel decisorio. Para los efectos de esta ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder	Artículo 2°. Concepto de máximo nivel decisorio. Para los efectos de esta ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder	

<p>público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.</p> <p>Igualmente los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.</p> <p>Artículo 3° Participación. Para garantizar la debida participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, el 20% de los cargos de máximo nivel decisorio deberán ser desempeñados por personas negras.</p>	<p>público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.</p> <p>Igualmente los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.</p> <p>Artículo 3° Participación. Para garantizar la debida participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, el 20% de los cargos de máximo nivel decisorio deberán ser desempeñados por personas negras.</p>	<p>Se agrega un parágrafo con el objetivo de establecer el mecanismo a utilizar en aquellos Municipios y Departamentos colombianos con reducida presencia de comunidades negras, Afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p>
<p>Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República, deberán incluir personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las delegaciones de colombianos que en comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar. Así mismo, asegurarán su participación mujeres en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.</p> <p>Parágrafo. Excepciones. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.</p>	<p>afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República, deberán incluir personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las delegaciones de colombianos que en comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar. Así mismo, asegurarán su participación en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.</p> <p>Parágrafo 2°. Excepciones. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.</p>	<p>Se adiciona un parágrafo atendiendo a que pueden existir territorios en Colombia en donde la</p>
<p>Artículo 5° Incumplimiento. El incumplimiento de la Ley</p>	<p>Artículo 5° Incumplimiento. El incumplimiento de la Ley</p>	<p>Se adiciona un parágrafo atendiendo a que pueden existir territorios en Colombia en donde la</p>
<p>afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p>	<p>afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p> <p><u>Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, es decir inferior al 5% del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un porcentaje no inferior al de dicha población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.</u></p>	
<p>Artículo 4° Participación en los nombramientos por sistema de temas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de temas, se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una persona negra, afrocolombiana, raizal o palenquera. Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del 20% correspondiente a personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p>	<p>Artículo 4° Participación en los nombramientos por sistema de temas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de temas, se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una persona negra, afrocolombiana, raizal o palenquera. Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del 20% correspondiente a personas negras,</p>	<p>Se pone la numeración al parágrafo 2 y se corrige un error de redacción en el parágrafo 1, eliminando la palabra mujeres.</p>
<p>constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.</p>	<p>constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.</p> <p><u>Parágrafo. Cuando el incumplimiento de la Ley obedezca a motivos justificables, tales como la nula presencia en los territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, le corresponderá a la autoridad competente informar, motivar y soportar a la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, quien a su vez realizará el seguimiento pertinente conforme a su competencia.</u></p>	<p>presencia de miembros de comunidades negras sea escasa o nula.</p>
<p>Artículo 6°. Promoción de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La Presidencia de la República, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras,</p>	<p>Artículo 6°. Promoción de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La Presidencia de la República, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras,</p>	

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="164 355 370 664">Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.</td> <td data-bbox="370 355 573 664">Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.</td> <td data-bbox="573 355 776 664"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="164 664 370 857">Artículo 7°. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos vigilará y garantizará el cumplimiento de esta Ley.</td> <td data-bbox="370 664 573 857">Artículo 7°. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos vigilará y garantizará el cumplimiento de esta Ley.</td> <td data-bbox="573 664 776 857">Queda igual.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="164 857 370 917">Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</td> <td data-bbox="370 857 573 917">Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</td> <td data-bbox="573 857 776 917">Queda igual.</td> </tr> </table> <p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 187 DE 202 - CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO.275 DE 2020 - CÁMARA</p>	Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.	Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.		Artículo 7°. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos vigilará y garantizará el cumplimiento de esta Ley.	Artículo 7°. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos vigilará y garantizará el cumplimiento de esta Ley.	Queda igual.	Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.	Queda igual.	<p><i>Por medio de la cual se establece la adecuada y efectiva participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p align="center">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p align="center">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer un instrumento para que las autoridades, acatando los mandatos constitucionales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras la debida participación en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.</p> <p>Artículo 2°. Concepto de máximo nivel decisorio. Para los efectos de esta ley, enténdase como "máximo nivel decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.</p> <p>Igualmente los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.</p> <p>Artículo 3° Participación. Para garantizar la debida participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, el 20% de los cargos de máximo nivel decisorio deberán ser desempeñados por personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p> <p>Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, es decir inferior al 5% del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un porcentaje no inferior al de dicha población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.</p> <p>Artículo 4° Participación en los nombramientos por sistema de ternas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas,</p>
Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.	Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.									
Artículo 7°. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos vigilará y garantizará el cumplimiento de esta Ley.	Artículo 7°. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos vigilará y garantizará el cumplimiento de esta Ley.	Queda igual.								
Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.	Queda igual.								
<p>se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una persona negra, afrocolombiana, raizal o palenquera. Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del 20% correspondiente a personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República, deberán incluir personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las delegaciones de colombianos que en comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar. Así mismo, asegurarán su participación en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.</p> <p>Parágrafo 2. Excepciones. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.</p> <p>Artículo 5° Incumplimiento. El incumplimiento de la Ley constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.</p> <p>Parágrafo. Cuando el incumplimiento de la Ley obedezca a motivos justificables, tales como la nula presencia en los territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, le corresponderá a la autoridad competente informar, motivar y soportar a la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, quien a su vez realizará el seguimiento pertinente conforme a su competencia.</p> <p>Artículo 6°. Promoción de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La Presidencia de la República, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.</p> <p>Artículo 7°. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos vigilará y garantizará el cumplimiento de esta Ley.</p>	<p>Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>NILTON CÓRDOBA MANYOMA Representante a la Cámara Ponente</p>									

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 458 DE 2020 CÁMARA - NÚMERO 22 DE 2020 SENADO

por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos.

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 458 de 2020 Cámara - 22 de 2020 Senado "Por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos"</p> <p style="text-align: center;">1. TRÁMITE DEL PROYECTO ACTO LEGISLATIVO</p> <p>El Proyecto de Acto Legislativo No. 458 de 2020 Cámara-22 de 2020 Senado fue presentado por los Honorables Senadores Paola Andrea Holguín Moreno, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía Mejía, José Obdulio Gaviria Vélez, María del Rosario Guerra de la Espriella, Ruby Helena Chagui Spath y los Honorables Representantes Juan Espinal, Gabriel Jaime Vallejo, Ricardo Ferro Lozano, Juan David Vélez, siendo publicado en la Gaceta 969 de 2020.</p> <p>Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado designó como ponentes a los Honorables Senadores Paloma Valencia Laserna, Juan Carlos García Gómez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Eduardo Pacheco Cuello, Julián Gallo Cubillos, Gustavo Petro Urrego, Angélica Lozano Correa, Rodrigo Lara Restrepo, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Carlos Guevara Villalón, Alexander López Maya.</p> <p>Luego, se presentó Informe de Ponencia para primer debate en Senado de la República y fue publicado en la Gaceta 1089 de 2020 y el 14 de octubre de 2020 fue aprobado por unanimidad en Primer Debate en la Comisión Primera de Senado.</p> <p>Acto seguido, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado designó como ponentes para segundo debate, a los mismos Honorables Senadores de la ponencia para primer debate.</p> <p>Posteriormente, se radicaron dos ponencias para dar segundo debate ante la Honorable Plenaria del Senado (Gaceta 1121 de 2020).</p> <p>Finalmente, el 27 octubre 2020 la Plenaria del Senado aprobó en segundo debate el proyecto de acto legislativo en mención</p>	<p style="text-align: center;">JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de acto legislativo, es menester retomar algunos aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:</p> <p>El siguiente proyecto, que se somete a consideración, tiene por propósito modificar la legislación vigente con el fin de erradicar la exploración, explotación minera en páramos.</p> <p>Diferentes circunstancias convierten a los páramos en ecosistemas indispensables para el mantenimiento del equilibrio ecológico, la regulación hídrica, y el sostenimiento de diferentes especies endémicas; pero la producción permanente de agua los convierte en sitios de los que se surten embalses para la producción energética, consumo humano, actividades industriales y demás actividades antrópicas que aportan a la sostenibilidad energética y financiera del país.</p> <p>Sin duda alguna, la actividad minera representa en igual sentido una despensa de minerales que tienen usos tan diversos como las comunicaciones, la salud, la conducción eléctrica y la construcción pero que no puede competir con la protección de suelos estratégicos de la nación, la preservación de la biodiversidad y la consolidación del desarrollo sostenible como política de estado conforme los diversos compromisos internacionales a los que se ha adherido el país</p> <p>De allí surge la importancia estratégica de este proyecto, que no pretende satanizar las prácticas extractivas, en tanto que se reconocen como fundamentales para la consolidación de la economía nacional, pero sí restringir áreas de especial interés ecosistémico, que asegura la sostenibilidad de la despensa hídrica nacional, y que contribuye a articular esfuerzos para la preservación del Sistema Nacional de áreas protegidas.</p> <p>De acuerdo con la Publicación "El gran Libro de los Páramos" publicado por el Instituto Alexander Von Humboldt, Colombia es considerado un país mega diverso por su privilegiada posición en el planeta y el particular origen y evolución de sus condiciones físicas y biológicas. Su maravillosa biodiversidad, representada por la variabilidad de seres vivos, ya sean terrestres o marinos y las estructuras ecológicas que los soportan como los bosques, arrecifes, humedales, sabanas y Páramos, es la que garantiza en gran medida nuestra sostenibilidad.</p> <p>Es sobre los medios naturales que está soportada la producción de alimentos, la provisión de agua, la materia prima de casi todos los productos de los que dependemos y los numerosos servicios ecosistémicos a menudo imperceptibles pero fundamentales.</p> <p>De conformidad con Estudio realizado por ANA MARÍA ROMERO LÓPEZ de la Universidad Militar Nueva Granada denominado REVISIÓN DE LA AFECTACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA EN ECOSISTEMAS DE PÁRAMO A NIVEL ECOLÓGICO en Colombia, los ecosistemas de páramo se extienden sobre los Andes y la Sierra Nevada de Santa Marta y se relacionan con áreas de temperaturas bajas, húmedas y nubladas, con buena cantidad de irradiación solar y suelos ricos en materia orgánica con significativos niveles de retención de agua que le permiten albergar una rica</p>
<p>flora de montañas con vegetación abierta, dentro de la que se destacan los distintivos frailejones, además de gran cantidad de especies endémicas que aportan una singularidad biológica que resalta la alta diversidad de especies y hábitats.</p> <p>Los páramos prestan importantes servicios ecosistémicos que son fundamentales para el bienestar de la población como la continua provisión de agua, el almacenamiento y captura de gas carbónico de la atmósfera, que contribuyen en la regulación del clima regional, son hábitat de especies polinizadoras y dispersoras de semillas, además, de representar sitios sagrados para una gran cantidad de culturas ancestrales, entre muchos otros beneficios.</p> <p>En el mismo sentido, en el estudio adelantado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales denominado "Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático", se determina su importancia relacionada principalmente con su poder de captación y regulación de agua; en ellos se genera y nace gran parte de las fuentes de agua que comprenden la compleja red hidrológica nacional. Prestan servicios ambientales muy importantes para las comunidades rurales y urbanas, un alto grado de endemismo, lo que ha llevado a estimarlos como más biodiversos que los ecosistemas de la selva húmeda tropical.</p> <p>La disponibilidad de agua depende de la capacidad de los ecosistemas para captarla y mantenerla, así como del buen manejo de los páramos y de las formas e intensidad del consumo del recurso por parte de los distintos grupos sociales. La función de captación de tal recurso es considerada un servicio ambiental, del cual se beneficia toda la sociedad, posibilitando el desarrollo de actividades de producción y reproducción social. En este sentido, se entiende que el deterioro de los ecosistemas involucrados en las cuencas hidrográficas, como el páramo, afecta directamente la oferta hídrica y por tanto la calidad de vida poblacional (Max Neef, M. 1993) 4</p> <p>En informe Primera Comunicacional Nacional de Colombia para la Convención Marco de Naciones Unidas Para el Cambio Climático realizada por el IDEAM, se determinó que los ecosistemas colombianos más vulnerables a los efectos del cambio climático serían los de alta montaña. Con un aumento proyectado para el 2050 en la temperatura media anual del aire para el territorio nacional entre 1°C y 2°C y una variación en la precipitación del 15% se espera que el 78% de los nevados y el 56% de los páramos desaparezcan.</p> <p>En este sentido, no se tratará solamente de la pérdida de la biodiversidad, sino de un problema de seguridad nacional relacionado con la pérdida de buena parte de los bienes y servicios ambientales del país, entre los cuales está principalmente la oferta hídrica de la Nación.</p> <p>La minería no es tampoco una problemática ajena a la conservación de los ecosistemas de montaña, sobre todo si se tiene en cuenta las técnicas, materiales e intervenciones antrópicas necesarias para llevar a cabo dichas actividades de extracción.</p>	<p>De acuerdo con el Instituto Alexander Von Humboldt, las solicitudes vigentes en el 2008 de títulos mineros eran 986, distribuidas en 27 complejos de páramos de los 34 que existen en Colombia e implicando un 32.5% de ecosistemas de páramo solicitados para la explotación de minerales Colombia cuenta con el 49% de los páramos del mundo, es decir, 1.932.987 hectáreas en total y a pesar de que el Código Minero, la Constitución Política y las Sentencias de la Corte Constitucional son claros en ordenar la protección especial a estos ecosistemas, existen 108.972 hectáreas concesionadas para la exploración y explotación a través de 391 títulos mineros.</p> <p>La Defensoría del Pueblo realizó un detallado diagnóstico de la situación y determinó que 22 páramos se encuentran en alto riesgo de desaparecer como consecuencia de los efectos de la minería. Los hallazgos de oro y carbón en estas zonas han incentivado la masiva llegada de compañías mineras, lo que implica una seria amenaza para los ecosistemas que surten el 70% del agua que consume el país, entre los ejemplos más importantes se encuentran:</p> <p>Rabanal y río Bogotá: En la zona del altiplano cundiboyacense, entre Samacá y Lenguazaque, existe uno de estos páramos que están en riesgo por los 17 títulos mineros. Allí, la explotación ha afectado a 11 localidades contaminando sus suelos y sus aguas subterráneas.</p> <p>Pisba: Situado entre Boyacá y Casanare, es un complejo que integra a 11 municipios en una extensión de 81.481 hectáreas. Allí se han concedido 88 títulos mineros y el impacto más evidente es el daño a la zona de amortiguación del páramo de Pisba, que nutre al río Cravo Norte.</p> <p>Santurbán: En los límites entre Santander y Norte de Santander se levanta una de las zonas de páramo más ricas de Colombia. Allí se detectó uno de los yacimientos de oro más grandes de América del Sur, por lo que han llegado un sinnúmero de importantes multinacionales en busca de explotar el mineral, sin tener en cuenta que en este páramo nace el agua que alimenta el área metropolitana de Bucaramanga y muchos municipios de Norte de Santander.</p> <p>Aunque la ley expresamente determina que no se pueden ejecutar trabajos y obras de explotación y exploración minera en áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Nacionales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales o del ambiente, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia de la RAMSAR, se ha evidenciado la transformación de dichos ecosistemas por parte de los diferentes tipos de minería.</p> <p>Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.</p>

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación minera en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

En este orden de ideas, no existe restricción expresa para la ejecución de labores mineras en ecosistemas de páramo.

De otro lado, el Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Plan de Desarrollo del Anterior Gobierno Nacional, consagra que en las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

De igual forma, mediante sentencia C/035 del 8 de febrero de 2016, la Corte Constitucional determinó la Inexequibilidad de los Incisos 1º, 2º y 3º de dicho Artículo que rezaban así:

<INCISO 1> Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de 1a entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto define el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<INCISO 2> En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

<INCISO 3> Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

No obstante, dicha restricción constitucional y la consistente intención de prohibir la minería en estos ecosistemas estratégicos, el siguiente es el diagnóstico de superposición de títulos mineros con zonas de páramo

No. total de títulos superpuestos en Zona de Páramo Inscripción antes del 09 de Febrero de 2010: 488
 Área Superpuesta: 118.461,73 Ha.
 Cálculo de 06 Mayo de 2015

TÍTULOS MINEROS POR MODALIDAD Y ETAPA EN LAS ZONAS DE PÁRAMO
 PERIODO: ANTES DE LA LEY 1382 DEL 09 DE FEBRERO DE 2010

Modalidad	No de Títulos	Área Ha Superpuesta en Zona Páramo	Exploración	Etapa Construcción y Montaña	Explotación
AUTORIZACIÓN TEMPORAL:	1	477,27	0	0	1
CONTRATO DE CONCESIÓN (D 2855)	49	9.670,96	0	15	36
CONTRATO DE CONCESIÓN (L 685)	309	88.909,63	87	361	45
CONTRATO VIRTUO DE APORTE	53	13.093,52	0	0	58
LICENCIA DE EXPLORACIÓN	15	4.247,03	34	0	1
LICENCIA DE EXPLOTACIÓN	27	2.070,11	0	0	27
LICENCIA ESPECIAL MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN	6	8,37	0	0	6
PERMISO RECONOCIMIENTO DE PROPIEDAD PRIVADA	2	56,36	0	0	2
PERMISO RECONOCIMIENTO DE PROPIEDAD PRIVADA	2	79,36	0	0	2
TOTAL	488	118.461,73	121	174	173

3. FUNDAMENTO JURÍDICO

Además de los acuerdos suscritos por Colombia a nivel mundial y continental para la protección del medio ambiente y recursos naturales, el país ha participado en convenciones y declaraciones dirigidas específicamente a ecosistemas de alta montaña, humedales, protección de la diversidad biológica. Entre estos se encuentran:

La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de Washington D.C. ratificado mediante Ley 17 de 1981;

La Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, dado en París, Francia, el 22 de noviembre de 1972 y ratificado mediante Ley 45 de 1983;

Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Convenio sobre diversidad biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (Ratificado mediante Ley 165 de 1994);

La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente con hábitat de aves acuáticas, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas de páramos, suscrito en Ramsar, Irán y que fue ratificado mediante la Ley 357 de 1997;

La Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible en Johannesburgo de 2002;

La Declaración de Paipa que fue creada durante el Primer Congreso Mundial de Páramos realizado en Paipa, Colombia en el año 2002 y en la que se establece "La importancia estratégica de los páramos para la vida y el mantenimiento de biodiversidad única en Colombia, la participación y concertación con las comunidades además de la integración de conocimientos culturales y científicos para la convivencia y preservación de estas zonas, la creación de alternativas para la formulación de políticas que ayuden a controlar las fronteras agrícolas y mitigar las prácticas agresivas contra el ecosistema..."

Normativa Nacional.

Constitución Política de Colombia.

La Constitución Política establece entre los principios fundamentales que: "es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación" (artículo 8º).

De igual forma en los artículos 79 y 80 se establece el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad del ambiente, la conservación de las áreas de importancia ecológica y el fomento de la participación y educación de la comunidad en general y especial de aquella que se vea afectada por estas acciones.

El artículo 80 agrega, que el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y en este sentido, la prevención y control de todo factor que signifique algún grado de deterioro ambiental, facultándolo en consecuencia, de medidas sancionatorias legales correspondientes.

Leyes, Decretos y otras regulaciones.

La Ley 2ª de 1959 declara Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas y establece que, para la preservación de los suelos, corrientes de agua, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada (artículos 2º y 13).

El Decreto 2811 de 1974 con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 23 de 1973 expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este decreto fue reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1608 de 1978, 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988 y 4688 de 2005.

La Ley 99 de 1993 estableció como zonas de protección especial los páramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, al tiempo que creó las tasas por la utilización del agua. Además en el artículo 107 y 108 sobre la utilidad pública e interés social y la función ecológica de la propiedad se facultó al Gobierno para iniciar negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres que fueran necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la autoridades ambientales correspondientes, para la cofinanciación de las acciones necesarias y con la activa participación de la sociedad civil.

Asimismo, la ley 165 Por medio de la cual se aprobó el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 incorporó el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esta ley sería posteriormente reglamentada mediante el decreto 2372 de 2010. El Decreto 2372 de 2010 estableció el marco jurídico reglamentario que además de desarrollar el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas, permite la regulación integral de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto 2811 de 1974 y la ley 99 de 1993, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas.

Estas categorías, por mandato legal existen en el orden nacional y regional, es decir, aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales. De esta forma el Decreto estableció la clasificación de las Áreas Protegidas (públicas y privadas), a la vez que definió los criterios geográficos, socioeconómicos y culturales para su delimitación.

La Ley 373 de 1997 modificada en su artículo 16 por el Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006, Ley 812 de 2003 en su artículo 89, establece sobre la protección de zonas de manejo especial que "...las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación..."

De la misma manera, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió la Resolución 0769 de 2002 en la cual se definen las zonas de páramo y se dispone la creación de los estudios sobre el estado actual de los páramos y de los planes de manejo correspondientes. De la misma manera se emitió la Resolución 0839 de agosto de 2003, en la cual se establecen los objetivos, caracterizaciones, esquemas de evaluación financieros, entre otros, los plazos y la autorización de ampliación. A estas disposiciones se suman el decreto 1128 de 2006 que faculta a las autoridades ambientales para aprobación de EEP y PMA de páramos, el decreto 0937 de 2011 mediante la cual se "adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el

<p>Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramos”.</p> <p>En el año 2011 se expidió la Ley 1382, también conocida como el Código de Minas, que en su artículo 3° modificaba el Artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y establecía la prohibición de minería en las zonas de ecosistemas de páramos, al tiempo que establecía su delimitación e identificación por parte de la entidad ambiental responsable y el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt y así como las condiciones y competencias para la sustracción de áreas. Sin embargo, dicha normatividad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, y sus efectos diferidos por el término de dos años, por lo cual ya no se encuentra vigente.</p> <p>Cabe destacar que el Gobierno expidió la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la cual reiteró la protección de los ecosistemas de páramos de la siguiente manera: “En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.</p> <p>El Gobierno Nacional presentó dentro del articulado de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, diferentes normativas referentes al tema de páramos. Así en el Artículo 20° estableció que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.” Adicionalmente el Artículo 173° del PND, principios de delimitación y protección de los ecosistemas de páramos, planteó que no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Sin embargo, más adelante dispuso la vigencia de los títulos mineros anteriores al 9 de febrero de 2010.</p> <p>El 19 de diciembre de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 2090 por medio de la cual delimitó el páramo de Santurbán-Berlín. Esta resolución fue objeto de Acción de Tutela y fue declarada improcedente en primera y segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Posteriormente la Corte Constitucional seleccionó esta tutela para revisión. La Sala Octava de Revisión, a través de la Sentencia T-361 del 2017 señaló que la Resolución 2090 de 2014 se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados y resolvió que el Ministerio de Ambiente debería trazar una nueva delimitación del páramo.</p> <p>Posteriormente el 26 de marzo de 2016 fueron delimitados 8 complejos de páramos a través de las Resoluciones 0491 Miraflores, 0492 Farallones de Cali, 0493 Sonsón, 0494 Paramillo, 0495 Tatamá, 0496 Frontino - Urrao "Páramos del Sol - Las Alegrías, 0497 Belmira-Santa Inés, 0498 Los Picachos. Mediante Resolución No. 0710 del 6 de mayo de 2016 fue delimitado asimismo el páramo de Chingaza.</p>	<p>El 26 de septiembre de 2016 fueron delimitados los páramos de Chili-Barragan (Res. 1553), de Yaraguies (Res.1554), Iguaque-Merchán (Res.1555) y Tamá (Res. 1556). Más tarde, el 28 de octubre de 2016 el Ministerio delimitó el complejo de páramos Rabanal- Río Bogotá por medio de la Resolución 1768, el de Guerrero con la Resolución 1769, el páramo del Altiplano Cundiboyacense a través de la Resolución 1770 y el complejo Tota- Bijagal-Mamapacha según la Resolución 1771. Por su parte a partir de la Resolución 1987 del 30 de noviembre de 2016 el gobierno nacional delimitó el páramo Los Nevados y el de Las Baldías fue delimitado por medio de la Resolución 2140 de 19 de diciembre de 2016.</p> <p>Para 2017 el páramo de Las Hermosas fue delimitado por medio de la Resolución 0211 de 10 de febrero de 2017, el 28 de junio de 2017 con la Resolución 1296 el de Guanativa-la Rusia y el 14 de julio de 2017 según la Resolución 1434 fue delimitado el páramo de Cruz Verde- Sumapaz. En 2018 fueron delimitados los páramos de Perijá y el Almorzadero (Res. 0151 y 152 del 31 de enero de 2018) y el 6 de febrero de 2018 fueron delimitados Citará (Res. 0178), Sotará (Res. 0179), Guanacas-Puracó-Coconucos (Res. 0180) y el complejo Nevado del Huila- Moras (Res. 0182).</p> <p>Por último, el artículo 5° de la Ley de Páramos “Ley 1930 de 2018” establece:</p> <p>Artículo 5°. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:</p> <p>Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía a través de la Agencia Nacional de Minería en coordinación con las autoridades ambientales regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los mineros tradicionales de subsistencia, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.</p> <p>Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.</p> <p>Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.</p> <p>Se prohíbe la construcción de nuevas vías.</p> <p>Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.</p> <p>Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos</p>
<p>Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.</p> <p>Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicas está prohibido.</p> <p>Se prohíben las quemas.</p> <p>Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.</p> <p>Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.</p> <p>Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.</p> <p>Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado.</p> <p>Parágrafo 1°. Tratándose de páramos que se trasladen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.</p> <p>Parágrafo 3°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.</p> <p>Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 5°. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola.</p>	<p>A la luz de las anteriores consideraciones, se puede deducir, que no existe actualmente en el ordenamiento jurídico colombiano, una herramienta de tal entidad normativa, que permita asegurar de manera eficaz, urgente pero principalmente con vocación de permanencia, la protección del recurso hídrico, especialmente aquel que se produce en los ecosistemas de montaña como los páramos y que podría verse ostensiblemente afectado por intervenciones antrópicas, relacionadas con la extracción de minerales y en general con la actividad minera.</p> <p>Lo anterior, reporta especial interés si se atiende a la finalidad de este acto legislativo que propone adicionar un inciso al artículo 79 de la Constitución Política que consagra el derecho al ambiente sano y que constituye actualmente la columna vertebral del sistema Nacional Ambiental.</p> <p>Por otra parte, es importante resaltar la Sentencia T 80 de 2015 de la Corte Constitucional, en donde se hace un análisis de temas tan importantes como “la protección constitucional de la naturaleza y los principios rectores del derecho ambiental”, “elementos de la responsabilidad ambiental” y “restablecimiento o resarcimiento del daño ambiental”; en los siguientes términos:</p> <p>La Constitución Política de 1991 realizó un reconocimiento al medio ambiente, entendido de carácter de interés superior, por medio de un catálogo de disposiciones que componen la llamada constitución ecológica; estas disposiciones, según lo dice la Corte, consagran principios, derechos y deberes, que se encuentran dentro de la noción del Estado social y democrático de derecho.</p> <p>En este mismo sentido, el medio ambiente es un elemento que tiene gran relevancia en el constitucionalismo colombiano, la cual se ha adquirido desde distintas connotaciones en el ordenamiento jurídico; en tanto este elemento, se puede encuadrar como un objetivo de principio dentro del Estado social de derecho, un derecho fundamental por conexidad, un derecho colectivo y un deber constitucional en cabeza de todos.</p> <p>Se resalta que la naturaleza es un elemento directamente ligado al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae tanto con relación a los seres humanos, dada la necesidad de contar con un ambiente sano para lograr una vida digna, como en la protección de los demás organismos vivos; los cuales no requieren una visión utilitarista para ser protegidos en sí mismos. Consiste en el entendimiento de la interdependencia que conecta al ser humano con todos los seres vivos.</p> <p>En este sentido, la Corte Constitucional ha estado construyendo una doctrina en relación a la defensa del pluralismo y autodeterminación cultural de los pueblos, aún más cuando el conflicto gira en torno a la tierra, la cual tiene una protección colectiva y reforzada en la Constitución Política, dado la cultura de los pueblos tribales relacionada con el territorio.</p>

La Corte por medio de esta sentencia hace alusión a los principios rectores del derecho ambiental; estos son:

Principio de Desarrollo Sostenible:

Entendido como "el desarrollo "que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades".

El Estado social de derecho se inclina por una injerencia del poder público en las fases del proceso económico, en el que se garantice la racionalización de la economía con el objeto de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y la preservación de un ambiente sano.

Así las cosas, la prohibición de las actividades mineras en las zonas de paramo a través de un artículo constitucional representa sin lugar a dudas un acto de responsabilidad con las generaciones futuras, cuya conservación dependerá no sólo de la voluntad del legislador, sino del constituyente primario, en tanto que es titular del mismo derecho que se pretende proteger.

Principio de Prevención:

En el orden internacional se entiende que este principio pretende que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales; razón por la cual se requiere de acciones y medidas que regulen, administren, entre otras que se realicen en una fase temprana, antes de la producción del daño y el agravamiento del mismo. Se enmarca en un modelo preventivo, antes que curativo.

Este principio es aplicable en los casos en los que se puede conocer las consecuencias que puede tener sobre el ambiente el desarrollo de un proyecto, obra o actividad; en este sentido, la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de la producción del riesgo o del daño.

Principio de Precaución:

La Declaración de Río de Janeiro lo entiende como:

"Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

La autoridad puede adoptar decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución cuando: Exista peligro del daño, que el peligro sea grave e irreversible, debe haber un principio de certeza científica, aunque no sea absoluta, que la decisión adoptada por la autoridad se

encamine a impedir la degradación del medio ambiente y que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Principio de Quien Contamina Paga:

Busca que las personas que sean responsables de una contaminación o de un daño paguen los costos de las medidas que se requieran para prevenirla o mitigarla y reducirla. Se busca también el uso de sistemas de informes previos, controles, inspecciones, pagos, multas y sanciones pecuniarias. En este sentido, se busca más que el pago pecuniario, es a mejorar el comportamiento de los agentes públicos y privados en pro del respeto y la protección de los recursos naturales.

En este sentido, es evidente que este Acto Legislativo apunta al cumplimiento de todos los principios del derecho ambiental, y le brinda la posibilidad al Estado de salvaguardar el medio ambiente en todas sus connotaciones; además el establecimiento de esta reforma, conlleva al cumplimiento de un deber estatal, en pro de la protección de los recursos naturales

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional demuestra gran preocupación en materia de derecho ambiental al considerar que:

La insuficiencia de las categorías jurídicas clásicas de la responsabilidad civil para establecer criterios de imputación razonables en materia ambiental, los obstáculos técnicos propios de las ciencias naturales para cuantificar con exactitud un impacto y los métodos económicos poco satisfactorios para calcular el valor intrínseco de un bien natural generan, en su conjunto, que en la actualidad aún no exista un sistema uniforme de establecimiento de responsabilidad y reparación ecológica.

La anterior consideración, hace más necesaria una regulación normativa de índole constitucional que propenda por la protección y el cuidado de los recursos naturales y, que ayuden a mitigar los riesgos a que son sometidos nuestros ecosistemas con la finalidad única de obtener remuneración de carácter pecuniario.

Se concluye que, atendiendo a la importancia de los páramos como fuente de producción de agua y vegetación, se les debe brindar la protección constitucional que sea necesaria en procura de evitar daños o alteraciones susceptibles de impactar de manera negativa la existencia de estos ecosistemas y, consecuentemente la calidad de vida de la población, de este modo se debe prohibir cualquier actividad económica o científica que pueda poner en peligro los páramos, como es el caso las actividades de exploración y explotación Mineras en estos lugares.

4. CONFLICTO DE INTERES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ta de 1992 y se dictan otras disposiciones, a través del cual se modifica el artículo 291, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a que si se encuentran en una causal de impedimento.

5. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los Honorables Representantes miembros de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto legislativo No. 458 de 2020 Cámara- No. 22 de 2020 Senado "Por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos", en el texto aprobado por la Plenaria del Honorable Senado.

Atentamente,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 458 DE 2020 CÁMARA – No. 22 DE 2020 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA EN SU ARTÍCULO 79 ADICIONANDO UN INCISO QUE PROHÍBE EXPRESAMENTE EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN MINERAS EN ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así:

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

Queda prohibida de exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos en ecosistemas de páramo y sus zonas de amortiguamiento. También estarán prohibidas las expansiones urbanas y suburbanas y las actividades de alto impacto estos ecosistemas.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daños sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Del suscrito,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE CÁMARA

por medio del cual se protegen los recursos de la Nación.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL**

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE PROTEGEN LOS RECURSOS DE LA NACIÓN"

Bogotá, 25.11.2020

Honorable Representante
JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Presidente Comisión Cuarta Constitucional
Cámara de Representantes E.
S. D.

Asunto: Informe de Ponencia Para Primer Debate al Proyecto de Ley 255 de 2020 Cámara "Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación"

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 255 de 2020 Cámara "Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación".

La presente ponencia se desarrolla de la siguiente manera:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley No. 255 de 2020 Cámara, "Por medio del cual se protegen los recursos de la Nación", es autoría del Honorable Representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca. El texto original está radicado en la Gaceta del Congreso No. 698 de 2020.

II. OBJETO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley No. 255 de 2020 Cámara en el Artículo 1 plantea el siguiente Objeto: "Limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley que tengan impacto fiscal".

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El autor del proyecto de ley No. 255 de 2020 Cámara, sustenta su iniciativa en los siguientes aspectos:

1. La política fiscal: es un elemento transversal para la regulación y estimulación de la economía en el país. En momentos de recesión o crisis económica la política fiscal puede

fomentar la demanda, el empleo y por tanto la producción y el crecimiento económico (Mendoza, 2016).

La política fiscal también podría ser un incentivo para el desarrollo de ciertas actividades productivas, para esto se pueden crear descuentos tributarios condicionados y/o subsidios a ciertos sectores de la economía. Esto implica que a través de esta política económica se puede mejorar la competitividad y productividad de un país. Pero la política fiscal no solo puede mejorar la economía a través de sus sectores productivos, también tiene la capacidad de combatir la desigualdad y la pobreza. Esto se logra a través de impuestos progresivos y de gasto público social (Piketty, 2014).

A pesar de los elementos anteriormente mencionados, la política fiscal podría generar inflación y desbalances en la cuenta corriente¹ (Daniel, Davis, Fouad, & Van Rijckeghem, 2006). Dadas estas limitaciones se creó en Colombia la ley 1819 de 2003 con la cual se buscaba garantizar una política fiscal responsable para el país. En el artículo 7 de esta ley se establece que cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que implique gasto o genere algún beneficio tributario deberá contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces. Se establece además que el Ministerio podrá rendir este concepto en cualquier momento del trámite del proyecto de ley, ordenanza o acuerdo. Esta medida garantiza dos elementos; primero, que la política fiscal sea dirigida por el Gobierno y segundo, que exista una responsabilidad sobre las finanzas del Estado.

2. El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: es muy importante en este tipo de proyectos toda vez que esta entidad tiene toda la capacidad técnica para analizar los impactos fiscales de los proyectos de ley, ordenanza o acuerdo. Según la sentencia C502-07 de la honorable Corte Constitucional el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia para analizar el impacto fiscal de estos proyectos, es por esto, que esta entidad es la encargada de dar la información técnica necesaria para garantizar la toma de decisiones racionales en materia legislativa.

Lamentablemente este concepto se puede entregar en cualquier momento del trámite de un proyecto, ordenanza, o acuerdo. Esto implica que en muchas ocasiones la negociación o aprobación de estos proyectos se hacen sin la suficiente información ni con el sustento técnico adecuado.

Varios de los proyectos de ley aprobados en el periodo legislativo 2018-2020 en la Cámara de Representantes² tienen impacto fiscal y no contaban con concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el momento de la discusión del primer debate. La ausencia de este concepto se explica porque la ley permite que el informe técnico se rinda en cualquier momento del trámite legislativo. Por esta razón, y con el objeto de fortalecer la responsabilidad fiscal, se busca modificar el artículo 7 de la ley 2003 garantizando que el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Pública deba rendirse en el primer debate,

¹ Esto depende de unas situaciones específicas como la existencia de pleno empleo, moneda exógena entre otros.

² Se destacan dos proyectos: Proyecto de ley 271/20198C "Por medio del cual se establece un régimen especial y transitorio para las zonas francas ubicadas en territorios de frontera y se dictan otras disposiciones" y Proyecto de ley 203/2018C "Por el cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones"

estableciendo además unos parámetros mínimos para dicho concepto. A su vez, se modifica la ley de acuerdo a la sugerencia de la sentencia C-502/07 en donde se establece que la omisión de responsabilidades por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en esta materia no será considerado un vicio de trámite.

Con estos cambios se busca fortalecer la racionalidad legislativa buscando tomar decisiones informadas en sustentos técnicos pertinentes.

3. Aspectos legales: Para la modificación de esta ley no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política.

IV. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE PROTEGEN LOS RECURSOS DE LA NACIÓN"

**Proyecto de ley 255 de 2020 Cámara
Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación
El Congreso de Colombia
Decreta**

Artículo 1. Objeto. El siguiente proyecto de ley tiene como objeto limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley que tengan impacto fiscal.

Artículo 2. Limitación tiempo para rendir informe de impacto fiscal. Modifíquese el artículo 7 de la ley 819 de 2003 el cual quedará así:

"ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Parágrafo 1. El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes del proyecto de ley, ordenanza o acuerdo antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces tendrá hasta 30 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. En caso de

que el proyecto de ley, ordenanza o acuerdo impacte el empleo, el Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces deberá informar sobre cómo se afecta la situación laboral.

Parágrafo 2. La omisión de las condiciones establecidas en este artículo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y/o por parte del Ministerio del Trabajo no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza. En caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y/o los ponentes incumplan lo estipulado en el parágrafo 1 de este artículo se iniciarán las investigaciones disciplinarias correspondientes dando lugar a una sanción disciplinaria según el código disciplinario vigente."

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

V. CONSIDERACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE PROTEGEN LOS RECURSOS DE LA NACIÓN"

Sin duda es muy loable la iniciativa contenida en el referido proyecto de ley, por cuanto se busca la protección de los recursos públicos, lo cual constituye una de las preocupaciones del Estado, en general, y del Congreso de la República, en particular.

La protección de los recursos públicos garantiza un mayor bienestar para los colombianos y constituye uno de los pilares del desarrollo social, humano, político y económico.

No obstante, la alternativa propuesta en el Proyecto de ley 255 de 2020 Cámara "Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación", suscita varias inquietudes relacionadas con el rol que debe jugar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tal como se aprecia en el cuadro comparativo siguiente:

Ley 819 de 2003 artículo 7º. vigente	Reforma planteada en el PL 255-2020 C (subrayado)
Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.	Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.	Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> <p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> </td> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> <p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> </td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</p> </td> <td style="padding: 5px;"> <p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces</p> </td> </tr> </table> <p>Los cambios propuestos en el Proyecto de ley 255 de 2020 son realmente de fondo, al introducir nuevas reglas de juego en la acción legislativa y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al dar cabida a un nuevo actor como es el Ministerio de Trabajo, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El Ministerio de Hacienda y Crédito Público pierde la opción de rendir en cualquier tiempo dentro del trámite legislativo el concepto de impacto fiscal sobre los proyectos de ley. ➤ Los ponentes del Proyecto de Ley, antes de que se radique ponencia para primer debate, serán los responsables de solicitar concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito. ➤ El Ministerio de Hacienda y Crédito Público contará con 30 días hábiles, para rendir dicho informe. ➤ Adicionalmente, si el proyecto de ley impacta el empleo, el Ministerio del Trabajo debe rendir informe acerca de la posible afectación de la situación laboral. ➤ La omisión de rendir el informe dentro del término de 30 días aunque no vicia el trámite del proyecto de ley, dará lugar al inicio de las investigaciones disciplinarias correspondientes y sanciones, según el código disciplinario 	<p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</p>	<p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces</p>	<p>vigente.</p> <p>Por esta razón, y en aras de cumplir con el mandato constitucional expresado en el artículo 334 según el cual: "(...) La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica (...)", se consideró sustancial, para considerar el proyecto de ley analizado, contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Dicho concepto fue comunicado al Honorable Representante José Elver Hernández Casas en su calidad de Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente mediante oficio radicado 2-2020-061341 del 24.11.2020 (anexo) en el cual se hacen las siguientes consideraciones:</p> <p>"1.1. Vulneración del principio de separación de poderes (...) Es por lo anterior que, a juicio de esta Cartera, resulta viciado de inconstitucionalidad establecer que el Gobierno nacional rinda concepto fiscal solamente a petición y discrecionalidad de los ponentes y únicamente frente a la ponencia para primer debate, por ir en contravía del principio de separación de poderes, pues eso implica que se incluya si o si todo gasto y financiamiento incorporado en un proyecto de ley en una instancia legislativa posterior al primer debate dentro de las metas de sostenibilidad fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que equivaldría a anular las disposiciones constitucionales que facultan expresamente al Gobierno nacional para elaborar e implementar sus planes, metas y programas de Gobierno, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes anuales de apropiaciones. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha entendido que la colaboración armónica entre las ramas del poder público no puede pasar por encima de las funciones previamente determinadas por la Constitución Política para cada una de las ramas del poder público. Así lo expresó en sentencia C- 246 de 2004:</p> <p><i>"(...) Si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas (...)"</i> (Corte Constitucional, MP Gloria Inés Vargas Hernández)</p> <p>Inclusive, esta misma Corporación ha resaltado que el respeto por las funciones de cada rama del poder público, no puede entenderse, ni tan siquiera, desde el ejercicio del control político que realiza el Congreso sobre el Gobierno Nacional:</p> <p><i>"(...) En virtud del principio de separación de poderes el Congreso y el Ejecutivo ejercen funciones separadas, aún cuando deben articularse para colaborar armónicamente en la consecución de los fines del Estado, y que ésta separación no excluye sino que, por el contrario, conlleva la existencia de mutuos controles entre órganos estatales, entre ellos, el que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, esto es, el control político. Así mismo queda claro, que esta especie de control que ejerce el Congreso sobre el Gobierno y la</i></p>
<p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>				
<p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</p>	<p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces</p>				
<p>administración tiene límites, pues su ejercicio no puede servir de pretexto para ejercer las funciones propias de otras autoridades ni desconocer los atributos y competencias que les ha entregado la Constitución (...)"</p> <p>Es por lo mismo que el artículo 136 Superior señala expresamente como prohibición del Congreso "inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades". Luego, el Congreso de la República cuenta constitucionalmente con competencias expresamente determinadas para elaborar las leyes en general y para participar en el proceso de aprobación de la ley del Plan y las leyes de apropiaciones que lo hacen factible en un marco de sostenibilidad. Por fuera de dichas competencias, más allá de la colaboración armónica prevista, resultaría inconstitucional la inclusión de todo gasto incorporado en un proyecto de ley en las últimas instancias de debate, y por esa vía se sugeriría la compatibilidad del gasto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la inclusión del mismo en las leyes anuales de presupuesto, pasando por encima de las competencias expresamente señaladas para la aprobación de esas leyes, en todo caso por fuera del marco constitucional de las competencias para la elaboración y aprobación de las mismas consagradas en cabeza del Ejecutivo y Congreso de la República. Esto sin contar el efecto negativo que además traería sobre el cumplimiento de los planes, metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Por último, bien es cierto que el artículo 336 de la Carta Política señala que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica, lo que es muy distinto a la fijación de funciones y reglas como las propuestas en la iniciativa en estudio, de tal manera que so pretexto de la colaboración armónica, se impida el correcto ejercicio de las competencias constitucionales de las ramas del poder público, tal como ha quedado demostrado en lo que respecta a las competencias que corresponden al Ejecutivo frente a las leyes anuales de presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>"1.2. Vulneración de la sostenibilidad fiscal de los presupuestos nacionales (...) Es así que no debe olvidarse que el concepto fiscal que rinde el Ministerio de Hacienda busca estudiar la consistencia de las propuestas de ley con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho esto, es más que evidente que si esta Cartera rindiera informe fiscal única y exclusivamente cuando los ponentes lo solicitarán frente a la ponencia para primer debate, dicha consistencia sería ficticia, puesto que bien podría suceder que los ponentes nunca soliciten ese informe o que con posterioridad a esa ponencia, en el debate de esa instancia o en los textos de ponencias presentadas para los siguientes debates se realicen modificaciones o se incluyan nuevas propuestas que generen gastos, los cuales no serían objeto de análisis fiscal. En otras palabras, el estudio de este Ministerio quedaría relegado a textos que no tienen la virtualidad de hacerse ley, dado que la elaboración y aprobación de la ley cuenta con más etapas legislativas que pueden dar lugar a inclusión de gasto. Entonces, la sostenibilidad fiscal no estaría garantizada como lo exige la Carta Política y en consecuencia el proyecto de ley bajo estudio va en contravía de lo dispuesto en los artículos 346 y 347 de la Constitución Política. Adicionalmente, se vulneraría el artículo 334 Superior, que establece que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro</p>	<p>de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.</p> <p>"1.3. Vulneración del principio de legalidad de las sanciones (...) este Ministerio considera que el parágrafo 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley no cumple con el requisito de determinación plena y previa de la sanción. Igualmente, el establecimiento de esta sanción no es razonable ni proporcional al fin que se busca con la propuesta legislativa, porque sería operativamente muy difícil de cumplir la entrega de un informe fiscal en el término de 30 días, además de que se estaría sancionando por el incumplimiento de funciones que van en contravía de la finalidad de la sostenibilidad fiscal constitucionalmente exigida, como quedó demostrado en las consideraciones precedentes, razón por la cual esta disposición desconoce el artículo 29 superior y resultaría viciado de inconstitucionalidad.</p> <p>"2. Consideraciones de inconveniencia- Análisis concreto de la propuesta planteada en el Proyecto de ley (...) este Ministerio considera que el Proyecto de Ley desconoce la relación del concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la sostenibilidad fiscal consagrada en el artículo 334 de la Constitución Política (...)</p> <p>De tal forma, la sostenibilidad fiscal no es una responsabilidad privativa de la rama ejecutiva del poder público, sino que debe constituir orientación del ejercicio mismo de las competencias de todas las ramas y órganos del poder público. El criterio de sostenibilidad fiscal impone a los funcionarios públicos el deber de tomar conciencia sobre la importancia de que el gasto público debe ser sostenible en el tiempo, de forma que no supere los ingresos disponibles del Estado. Bajo este entendimiento, el criterio debe ser utilizado como una herramienta para lograr la realización de los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho, en la medida en que se reconoce que hay una relación importante entre las garantías constitucionales y la limitada disponibilidad de recursos públicos en el tiempo. Así las cosas, es claro que la sostenibilidad fiscal también debe ser una preocupación que atañe al Congreso de la República y no puede ser obviada en el ejercicio de sus funciones constitucionales. (...)</p> <p>Ahora bien, respecto de la exigencia de agotar el procedimiento de análisis de impacto fiscal contenido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional²¹ señaló que en atención a la naturaleza orgánica que la ley ostenta "...su contenido es relevante para juzgar la validez constitucional de la actividad del Congreso. Igualmente, esa regulación impone un "parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes". En efecto, "un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas" (énfasis propio) (COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 1110 de 2019, en cita de las Sentencia C 315 de 2008).</p> <p>Bajo esta línea de análisis, es claro que el artículo 7 de la Ley 819 de 2013 tiene como propósito posibilitar la materialización del artículo 334 de la Constitución Política, que consagra "... La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica". De</p>				

conformidad con lo anterior, se hace un llamado para que el concepto de impacto fiscal que rinde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no sea visto por el legislativo como un obstáculo en el proceso de creación legislativa sino como una herramienta económica útil en el diseño del andamiaje normativo político-económico.

Conforme a lo anterior, este Ministerio considera que las propuestas del Proyecto de ley socavarían los mecanismos institucionales previstos en la Ley 819 de 2003 para preservar la sostenibilidad fiscal del país, por las siguientes razones:

En primer lugar, se encuentra que actualmente el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 señala que: "El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto", lo cual le permite a esta Cartera Ministerial pronunciarse frente al impacto fiscal de los Proyectos de Ley, en cualquier momento del trámite respectivo en el Congreso, inclusive respecto de las enmiendas, supresiones y adiciones hechas al texto de los Proyectos de Ley.

Sobre este punto, la licencia temporal del actual artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (i.e. "en cualquier tiempo") es fundamental, pues no solo permite que el informe de este Ministerio se realice en un tiempo responsable y prudente, con los cálculos y soportes necesarios, sino que además permite que se rinda informe sobre el proyecto de ley de forma actualizada, pues no puede perderse de vista que una ley logra serlo hasta cuando cumple todas sus etapas de construcción legislativa; razón por la cual, en cada instancia de debate, los textos del proyecto pueden cambiar tangencialmente conforme al principio democrático que rige la actividad legislativa. Siendo este escenario clave, en la medida que posibilita la materialización del artículo 334 de la Constitución Política, que consagra "... La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica".

(...)

Bajo este orden de ideas, se observa que el parágrafo 1 del artículo 2 del Proyecto de Ley contradice uno de los objetivos principales del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esto es que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rinda concepto de impacto fiscal, pues la redacción: "...El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate..." permite que se interprete que este Ministerio solo debe emitir conceptos en los casos en que los ponentes de la iniciativa así lo solicitan, situación que le otorgaría al ponente el ejercicio de una facultad discrecional, para el ejercicio de sus funciones legislativas definidas dentro de la Constitución y la Ley, lo cual menoscaba la eficiencia de la sostenibilidad fiscal en el entendido de hacer compatible los gastos de las iniciativas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Conforme con lo anterior, se advierte que imponer el referido límite, es un incentivo profundamente negativo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado que los textos de ponencia y proposiciones de debate pueden diferir o dar origen a proyectos totalmente distintos a los inicialmente radicados, luego el aval fiscal sería inane, porque recaería sobre textos que no necesariamente serán los aprobados en los últimos debates para hacerse ley. Adicionalmente, limita la capacidad de estudio, análisis y debate informado por parte del Congreso de la República, por cuanto el concepto de este Ministerio solo se daría cuando exista una solicitud por parte de los ponentes de la iniciativa, llegando incluso al absurdo de la eliminación del concepto en caso de que el ponente no realice la respectiva

solicitud de estudio y por esa vía, además, viciar el Proyecto de Ley.

Adicionalmente, limitar a 30 días hábiles el tiempo en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir impacto fiscal, desconoce de plano el proceso de elaboración del impacto fiscal, que como ya se explicó, depende del alcance y contenido de la propuesta legislativa - en muchos casos el análisis constitucional, económico y fiscal requiere de la recolección de datos, documentos, realización de cálculos y diversas verificaciones con otras entidades públicas -.

En este punto, dicho tiempo no atiende a la capacidad operativa de esta Entidad, pues aún en el caso de que el Ministerio pudiera rendir informe sin la solicitud de los ponentes o autores de la iniciativa, contaría con solo 30 días hábiles para emitir concepto sobre las propuestas legislativas que cursan su trámite en el Congreso de la República que tienen impacto fiscal.(...)

Por todo lo anterior, se advierte que la reforma propuesta debilitaría la capacidad institucional del país para armonizar la actividad legislativa con la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, en detrimento de la capacidad estatal de garantizar la adecuada implementación de las leyes aprobadas. Hecho que traería consigo la desaparición del vínculo la actividad legislativa y los costos fiscales que esta genera.

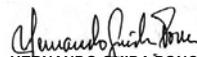
Concluye el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que:

"En atención a todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Ley y en consecuencia solicita, respetuosamente, su archivo, por considerar que es (i) inconstitucional al vulnerar el principio de separación de poderes, la sostenibilidad fiscal de los presupuestos nacionales y el principio de legalidad de las sanciones e (ii) inconveniente al desconocer el proceso de determinación del impacto fiscal como regla constitucional que busca asegurar la sostenibilidad fiscal de las finanzas y el gasto público"

I. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, le solicitamos a la Comisión Cuarta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley 255 de 2020 Cámara "Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación"

Cordialmente,


HERNANDO GUIDA PONCE
Representante a la Cámara


YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara


HERNÁN BANGUERO ANDRADE
Representante a la Cámara

Anexo: Lo anunciado

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 421 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se toman medidas de transparencia con los usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones.

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2020

Señor
JUAN DIEGO ECHAVARRIA
Presidente
Comisión Séptima
Cámara de Representantes.
Ciudad

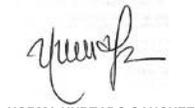
REF: Informe de ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 421-2020 Cámara POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA CON LOS USUARIOS, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.

Respetado Presidente Echavarría,

En cumplimiento a la honrosa designación hecha por la mesa directiva de la Comisión VII de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley 421 de 2020 Cámara POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA CON LOS USUARIOS, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.

Atentamente,


JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara


NORMA HURTADO SANCHEZ
Representante a la Cámara


JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara

En nuestra condición de ponentes del proyecto de la referencia, nos permitimos presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

Número proyecto de ley	421 de 2020 Cámara
Título	POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA CON LOS USUARIOS, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.
Ponencia	Positiva

Gacetas

Proyecto de ley	Gaceta del Congreso 1000 de 2020
Autor	JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA, NORMA HURTADO SANCHEZ, FABER ALBERTO MUÑOZ CERON, JOPRGE ENRIQUE BENEDETTI MARCELO, ANGEL APATRICIA SANCHEZ LEAL, JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA, JUAN DIEGO ECHAVARRIA SANCHEZ, JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE, JHON ARLEY MURILLO BENITEZ.
Radicado	21 de septiembre de 2020
Ponentes Primer Debate	JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA (Coordinador Ponente), NORMA HURTADO SANCHEZ, JAIRO REINALDO CALA SUAREZ

1. OBJETIVO

Esta Ley tiene por objeto delimitar actividades promocionales de las administradoras de pensiones, para proteger a los usuarios en cuanto a las decisiones relacionadas con la afiliación, traslado, cambio de régimen o cambio de administradora. Las decisiones en materia pensional deben ser tomadas de forma consciente e informada con el fin de optar por una pensión de vejez o sus prestaciones relacionadas de conformidad con la normatividad vigente.

2. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 15 de septiembre fuimos designados ponentes en primer debate del Proyecto de ley No. 270-2020 cámara **POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA CON LOS USUARIOS, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.**

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

3. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES Y DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

Los adultos mayores son considerados un grupo poblacional vulnerable, y se ha querido desde diferentes ámbitos brindarles protección y bienestar. Por lo anterior se han desarrollado diferentes sistemas para su protección, con el fin de que al llegar ese momento de la vida puedan contar con coberturas de varias contingencias, entre otras, la vejez.

En Colombia, desde la expedición de la Ley 100 de 1993 se cuenta con dos sistemas de protección, el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

El objetivo del Sistema de General de pensiones es que las personas tengan una protección al momento de la vejez, y que de acuerdo a las condiciones individuales y específicas de cada persona tomen la decisión que más le pueda ser benéfica, teniendo en cuenta criterios como el monto posible de la pensión, o la rentabilidad ofrecida por las administradoras, inclusive los costos de administración.

La legislación ha propendido por establecer una obligatoriedad máxima de transparencia para las administradoras de pensiones, con el fin de que al momento de la afiliación al sistema o el traslado entre regímenes la decisión sea la más conveniente para la persona.

En el artículo 2.6.10.2.3 del Decreto número 2555 del 2010 que indica:

"Artículo 2.6.10.2.3. Asesoría e información al Consumidor Financiero. Las administradoras del Sistema General de Pensiones tienen el deber del buen consejo, por lo que se encuentran obligadas a proporcionar a los consumidores financieros información completa respecto a los beneficios, inconvenientes y efectos de la toma de decisiones en relación con su participación en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones." Subrayado y Negrita fuera de Texto

(...) En particular, las administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad deberán poner a disposición de sus afiliados herramientas financieras que les permitan conocer las consecuencias de su traslado al Régimen de Prima Media, así mismo deben suministrar una información clara, cierta, comprensible y oportuna respecto de: las condiciones de su afiliación al régimen, de manera tal que el consumidor financiero pueda tomar la decisión informada de vincularse a dicho régimen o de trasladarse entre administradoras del mismo o de elegir el tipo de fondo dentro del esquema de "Multifondos" o de seleccionar la modalidad de pensión o de escoger la aseguradora previsional en el caso de seleccionar una renta vitalicia. Lo anterior, sin perjuicio de la información que deberá ser remitida a los consumidores financieros en los extractos de conformidad con la reglamentación existente sobre el particular y las instrucciones que imparta la Superintendencia Financiera de Colombia para el efecto." Subrayado y Negrita fuera de Texto

En este contexto, se encuentra dentro del marco de la libre competencia, en el que se desarrollan las actividades financieras, el permitir que los usuarios del Sistema Pensional tomen las decisiones que afectarán su futuro, a cambio de la obtención de un beneficio de índole comercial o por la entrega de bienes o muestras comerciales, condicionando su decisión no por los beneficios a recibir, sino por la obtención momentánea de un bien o premio, alterando la percepción y la rigurosidad que se debe tener por parte de los usuarios en materia de pensiones.

A diario van en aumento los casos en los cuales los afiliados argumentan que su traslado o afiliación a determinada administradora obedeció a una influencia de tipo comercial y publicitaria, por lo que es necesario tomar las medidas pertinentes con el fin de asegurar que el usuario financiero no se vea influenciado de forma negativa por factores externos que impiden la tome la decisión más ajustada que responda a sus condiciones e informada en el Sistema General de Pensiones, y así poder obtener una pensión.

Para el mes de mayo de 2019 se encontraban en curso más de 16.000 procesos, en los que la persona había demandado la afiliación a alguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP, argumentando que la decisión tomada se surtió sin la información suficiente, perjudicando sus intereses en materia pensional.

A través de las estadísticas se ha podido establecer que el 86% de los casos han salido favorables a las personas que han demandado la afiliación en el RAIS.

Por otra parte, existen países de la región, en donde además de establecer limitaciones para el ejercicio de las actividades promocionales y publicitarias, específicamente se ha restringido la entrega de beneficios por parte de las empresas o entidades que administran pensiones.

En el caso Chileno, el ofrecimiento de cualquier incentivo o beneficio por parte de la compañía o asesor previsional se encuentra prohibido, así como la entrega de beneficios adicionales de cualquier naturaleza que no se encuentren dentro los establecidos por la Ley.

La legislación de Chilena en el Decreto Ley 3500 de 1980, Modificado por la Ley 20255 se consagró una prohibición expresa al ofrecimiento de incentivos:

"Artículo 23. (...) Las Administradoras, sus Directores y dependientes, no podrán ofrecer u otorgar a los afiliados o beneficiarios bajo ninguna circunstancia, otras pensiones, prestaciones o beneficios que los señalados en la ley, ya sea en forma directa o indirecta, ni aun a título gratuito o de cualquier otro modo."

"Artículo 181.- Los socios, administradores y representantes legales de una Entidad de Asesoría Previsional y sus dependientes que cumplan funciones de asesoría previsional, así como las personas naturales inscritas en el registro, no podrán otorgar bajo ninguna circunstancia a los afiliados o sus beneficiarios otros incentivos o beneficios diferentes a los propios de la asesoría, sea en forma directa o indirecta, ni aun a título gratuito o de cualquier otro modo." Subrayado y Negrita fuera de Texto

Por otra parte, el Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, de la Superintendencia de Pensiones de Chile, en el Libro V, Título IX, Capítulo I, Número 7, precisó el tema de la siguiente forma:

"7. No podrán ser contratadas por la Administradora y deberán ser incluidas en el Archivo de Agentes Irregulares y Otros, que se define más adelante, aquellas personas que hubiesen cometido irregularidades graves en el Sistema Previsional, entendiéndose por éstas las siguientes: (...)

c) Ofrecer u otorgar a los afiliados o beneficiarios otras pensiones, prestaciones o beneficios que los señalados en la ley, por la suscripción de un documento de incorporación, configurándose de este modo la infracción a que se refiere el inciso vigésimo primero del artículo 23 del D.L. 3.500." Subrayado fuera de Texto

Al establecer una prohibición de esta naturaleza, se busca que las administradores actúen con lealtad dentro del mercado, y que sus acciones no vayan en contravía de las expectativas a largo plazo de las personas, que se encuentran en la búsqueda que una cobertura al momento de llegar a la vejez.

Otro de los países que sirven de referencia es el caso de México, donde también está la prohibición expresa de entrega de artículos promocionales o similares como contraprestación a la afiliación o traspaso de la cuenta individual de una administradora a otra (AFORES).

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), en las "Disposiciones de carácter general en materia de publicidad y promoción de los sistemas de ahorro para el retiro" incluye específicamente una disposición que establece:

"Artículo 4. Las Administradoras y las Sociedades de Inversión que operen, tendrán prohibido en toda la Publicidad, Promoción y Patrocinio realizar lo siguiente: (...)

IV. Obsequiar cualquier tipo de Artículo Promocional, bienes, premios o similares que tengan como fin obtener el registro, traspaso o recertificación de la Cuenta Individual de los Trabajadores." Subrayado y Negrita fuera de Texto

Como se puede ver ha sido intención en diferentes legislaciones, que como medida de protección para los usuarios y para el sistema de pensiones, las afiliaciones o traslados entre entidades que administran pensiones se den en el marco de una decisión informada que responda a los intereses de las personas.

En el caso Colombiano no se encuentra una prohibición expresa sobre aquellas conductas por parte de las administradoras, que consista en la entrega de bienes e incentivos, y que estas sean un elemento distractor con un efecto negativo dentro del sistema, y para los usuarios.

<p>Es pertinente revisar lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución que establece que la seguridad social es un servicio público:</p> <p><i>"ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley."</i></p> <p>La Corte Constitucional en la Sentencia C-841 de 2003, puso de presente puntos importantes que son aplicables a las administradoras y al ejercicio de sus actividades en libre competencia:</p> <p><i>"Igualmente, en ejercicio de esa potestad, el legislador podía establecer las condiciones que permitieran una sana competencia entre las distintas administradoras de pensiones, de tal forma que la calidad de los servicios financieros y administrativos ofrecidos a los usuarios fuera estimulada por el libre mercado. También podía el legislador, eliminar los factores de riesgo que amenazarán la sostenibilidad de los recursos del sistema, o que resultaran contrarios a la búsqueda de las finalidades de eficiencia, universalidad, solidaridad, y ampliación de la cobertura y, en consecuencia, determinar las condiciones para el traslado de régimen de pensiones, la transferencia de plan de capitalización o de pensiones, y el cambio de entidad administradora de pensiones."</i> Subrayado y Negrita fuera de Texto</p> <p>La Corte Constitucional ha avalado la facultad del legislador de regular temas que puedan afectar el sistema, y así garantizar la calidad de los servicios ofrecidos a los usuarios. La competencia entre las administradoras, tiene que partir de la calidad de los servicios ofrecidos a las personas, y no de dádivas, que al final son incentivos negativos para la afiliación o traslado entre entidades pensionales, y que no necesariamente responde a las protecciones que se puedan obtener al momento de la vejez u otra contingencia, y que represente la mejor cobertura de contingencias para la persona.</p> <p>Por otra parte, es importante establecer que la Corte Suprema de Justicia, dentro de la sentencia SL14522019 señaló que las administradoras de pensiones desarrollan una actividad en la que el consentimiento informado es una garantía teniendo en cuenta los usuarios y las consecuencias que implican estas decisiones.</p> <p>También señaló que el deber de información al momento del traslado de régimen es una obligación de las administradoras y debe permitir comprender la lógica, los beneficios, y desventajas, así como prever los riesgos y efectos negativos.</p>	<p>En esa línea, no es posible permitir que las personas, influenciados por situaciones externas como la publicidad, vean afectada la decisión de pertenecer a uno u otra régimen pensional.</p> <p>Entonces, en aplicación del principio de libre competencia, sobre el cual se han desplegado las actividades de las Administradoras de Pensiones, han proliferado las actividades de índole comercial, sin tener en cuenta que las decisiones que se toman frente a la afiliación al Sistema General de Pensiones pueden impactar los intereses de los usuarios en el mediano y largo plazo, lo que pone en riesgo el mismo sistema, en cuanto a las demandas y a la cantidad de personas que espera obtener un ingreso para su vejez.</p> <p>Así las cosas, dependiendo de las condiciones particulares de cada persona, sumado a las legítimas expectativas que se tenga en materia pensional, la conveniencia de afiliarse o trasladarse al RAIS o al RPM son diferentes, y pasa de ser de una decisión eminentemente financiera, a una decisión de vida.</p> <p>No es coherente que en cumplimiento de los fines de la seguridad social, como la solidaridad o la ampliación de cobertura del sistema, sea posible sacrificar la transparencia con el usuario; y que se ponga en riesgo la toma de decisiones informadas sobre los beneficios de uno u otro régimen pensional.</p> <p>La Ley 100 de 1993 en materia de afiliaciones, dispuso:</p> <p><i>"ARTICULO. 13.- Características del sistema general de pensiones. (...):</i></p> <p><i>b) La selección de uno cualquiera de los regímenes previstos por el artículo anterior es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado. El empleador o cualquier persona natural o jurídica que desconozca este derecho en cualquier forma, se hará acreedor a las sanciones de que trata el inciso 1° del artículo 271 de la presente ley"</i> Subrayado y Negrita fuera de Texto</p> <p>También en materia de traslados entre administradoras, se consagró:</p> <p><i>"ARTICULO. 114.-Requisito para el traslado de régimen. Los trabajadores y servidores públicos que en virtud de lo previsto en la presente ley se trasladen por primera vez del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad, deberán presentar a la respectiva entidad administradora comunicación escrita en la que conste que <u>la selección de dicho régimen se ha tomado de manera libre, espontánea y sin presiones.</u>"</i> Subrayado y Negrita fuera de Texto</p>
<p>La libre escogencia de régimen y administradora es un presupuesto fundamental del sistema de pensiones y esta libertad se ve menoscabada mediante la entrega de material o incentivos de índole publicitario y descuentos que no son un elemento que incremente los beneficios de las personas en relación a los objetivos del sistema general de pensiones.</p> <p>El legislador ha considerado que la escogencia de administradora de pensiones debe tener tal garantía que en la misma legislación, en el Decreto 1833 de 2016, se ha establecido el derecho de retracto, de la siguiente forma:</p> <p><i>"Artículo 2.2.2.2.1. Derecho de retracto. Se entenderá permitido el retracto del afiliado en todos los casos de selección con el objeto de proteger la libertad de escogencia dentro del sistema general de pensiones, de una administradora de cualquiera de los regímenes o de un plan o fondo de pensiones, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en la cual aquel haya manifestado por escrito la correspondiente selección."</i></p> <p>Lo anterior, es la consagración legal de la garantía que tienen los usuarios que hayan tomado una decisión, tengan la opción de cambiar en protección de sus intereses.</p> <p>En la misma línea, el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, establece la prohibición de atentar en contra la libre escogencia de entidad del sistema:</p> <p><i>"ARTÍCULO 271. SANCIONES PARA EL EMPLEADOR. El empleador, y en general cualquier persona natural o jurídica que impida o atente en cualquier forma contra el derecho del trabajador a su afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral se hará acreedor, en cada caso y por cada afiliado, a una multa impuesta por las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o del Ministerio de Salud (...)"</i></p> <p>Así mismo en el artículo 272 de la Ley 100 de 1993, también se establece que:</p> <p><i>"ARTÍCULO 272. APLICACIÓN PREFERENCIAL. El Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la presente Ley, no tendrá, en ningún caso, aplicación cuando menoscabe la libertad, la dignidad humana o los derechos de los trabajadores."</i> Subrayado y Negrita fuera de Texto.</p> <p>Por otra parte, el Decreto 2241 de 2010 consagra un deber expreso de profesionalismo para las actividades de vinculación desarrolladas por las administradoras.</p>	<p><i>"Artículo 5°. Profesionalismo. Las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, sus administradores, demás funcionarios con o sin vinculación directa y los promotores, independientemente del tipo de vinculación, deberán actuar con la debida diligencia en la promoción y prestación del servicio, de tal forma que los consumidores reciban la atención, asesoría e información suficiente que requieran para tomar las decisiones que les corresponda de acuerdo con la normatividad aplicable. (...)"</i> Subrayado y Negrita fuera de Texto.</p> <p>Por lo anterior, y para garantizar debidamente la transparencia y libre escogencia del régimen pensional al cual se quiere pertenecer, es pertinente que se limiten actividades de tipo comercial de las entidades que administran pensiones y otras prestaciones, tanto en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, como en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.</p> <p>En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.</p> <div data-bbox="846 1870 1448 1926" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>4. ESTRUCTURA DEL PROYECTO</p> </div> <p>El proyecto de ley está compuesto por 10 artículos distribuidos de la siguiente forma:</p> <p>Artículo 1°. Objeto</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de Aplicación.</p> <p>Artículo 3°. Tercero. Definiciones. De Publicidad, Incentivos, Muestras comerciales y Beneficios por convenios comerciales.</p> <p>Artículo 4°. Restricción de publicidad para las Administradoras de Pensiones.</p> <p>Artículo 5°. Límite de beneficios por convenios comerciales</p> <p>Artículo 6°. Entrega de Muestras Comerciales.</p> <p>Artículo 7°. Programas Educativos.</p> <p>Artículo 8°. Actividades de los promotores.</p> <p>Artículo 9°. Sanciones.</p> <p>Artículo 10°. Vigencia.</p>

5. IMPACTO FISCAL

El presente Proyecto de Ley no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios según el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003.

6. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la H. Comisión séptima de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 421 de 2020 Cámara. **POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA CON LOS USUARIOS, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.**



JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara



NORMA HURTADO SANCHEZ
Representante a la Cámara



JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara

7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No.421 DE 2020 CÁMARA

POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA CON LOS USUARIOS, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA**

Artículo 1°. Objeto. Esta Ley tiene por objeto delimitar actividades promocionales de las administradoras de pensiones, para proteger a los usuarios en cuanto a las decisiones relacionadas con la afiliación, traslado, cambio de régimen o cambio de administradora. Las decisiones en materia pensional deben ser tomadas de forma consciente e informada con el fin de optar por una pensión de vejez o sus prestaciones relacionadas de conformidad con la normatividad vigente.

Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. La restricciones consagradas en la presente ley serán aplicables a las administradoras de pensiones, y cualquier otra entidad que administre fondos o recursos para pensión

Artículo 3°. Definiciones:

Publicidad. Se entiende por publicidad todo tipo de promoción directa o indirecta de productos o servicios que se adelante por medio de textos o imágenes, y que se dirijan a los usuarios del sistema general de pensiones.

Incentivos. Todo ofrecimiento directo o indirecto que cualquier administradora de pensiones realice transitoriamente en forma gratuita como un incentivo adicional a sus servicios servicio, cualquiera sea la denominación o forma que adopte

Muestras comerciales. Serán considerados muestras comerciales todas los bienes que se entreguen a los usuarios de forma gratuita, con el fin de promocionar los servicios de las entidades que administran pensiones.

Beneficios por convenios comerciales. Se consideran beneficios por convenios comerciales, cualquier beneficio adicional que sea obtenido por la simple condición de ser afiliado a determinada administradora de pensiones.

Artículo 4°. Restricción de publicidad para las Administradoras de Pensiones. Las administradoras de pensiones no podrán promover la afiliación, traslado o cambio de entidad, a través de la entrega directa o indirecta de incentivos tales como muestras

comerciales, bienes, dádivas, regalos y en general cualquier tipo de contraprestación material que pueda afectar la libre escogencia de los usuarios en materia pensional.

La publicidad de las administradoras de pensiones se limitará exclusivamente a aquella que resalte o se enfoque en las ventajas o beneficios que hagan parte de su negocio, así como de productos o servicios carácter financiero ofrecidos al público.

La publicidad deberá en todo momento ajustarse estrictamente a los parámetros financieros de decisión, proscribiéndose cualquier conducta por la cual se induzca al usuario, a interpretaciones o información errónea.

Artículo 5°. Límite de beneficios por convenios comerciales. Para la promoción de la permanencia de la afiliación, traslado o cambio entre entidades pertenecientes al Sistema General de Pensiones, quedan prohibidos los descuentos económicos, comerciales o beneficios dirigidos a los usuarios, que provengan de la celebración de convenios comerciales por parte de las administradoras, ya sea de forma directa o indirecta,

Solo se podrán brindar beneficios a través de convenios o acuerdos comerciales a los pensionados por vejez o invalidez de origen común, y a los afiliados o cotizantes que lleven más de 10 años vinculados a la misma administradora.

En caso de brindar beneficios a sus actuales afiliados, estos no podrán ser promocionados para que las personas tomen decisiones en cuanto a la afiliación o cambio de administradora de pensiones.

Artículo 6°. Entrega de Muestras Comerciales. Queda restringida la entrega de muestras comerciales, así como de cualquier tipo de bien o material con enseññas, marcas y cualquier otro signo de identificación por parte de las administradoras de pensiones.

La entrega de este tipo de muestras solamente se podrá realizar en las oficinas de la administradora, y no se podrá desarrollar en sitios públicos, ni en lugares habilitados por terceros para tal fin.

Artículo 7°. Programas Educativos. Las Administradoras de Pensiones tendrán la libertad de crear, desarrollar y promocionar cualquier actividad que se encamine a educar al consumidor financiero con el fin de que este tome decisiones informadas sobre los beneficios que se le ofrecen en los distintos regimenes pensionales.

Las administradoras deben garantizar la neutralidad en la información, por lo que es su deber explicar los beneficios reales tanto del Régimen de Prima Media con Prestación Definida como del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Artículo 8°. Actividades de los promotores. Los promotores y asesores de las administradoras deberán orientar a los usuarios que quieran afiliarse, trasladarse o cambiar de administradora de pensiones para cumplir con el requisito de asesoría.

Será requisito para los usuarios que quieran afiliarse por primera vez al Sistema General de Pensiones tomar la doble asesoría.

Para los casos de afiliación las Administradoras pondrán a disposición de los usuarios los medios o mecanismos necesarios, para garantizar que fue debidamente asesorado, y se le entregó la información de forma adecuada tanto del Régimen de Ahorro Individual, como del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de lo que se deberán dejar los registros correspondientes.

Para los usuarios que quieran realizar el traslado entre el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual o viceversa, deberán tomar la doble asesoría en los términos establecidos por la reglamentación vigente.

En el caso de aquellos usuarios que quiera ejercer el cambio de administradora dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad, el requisito de doble asesoría lo otorgarán la administradora de afiliación actual, y aquella la que se quiere trasladar la cuenta, donde se le informarán los beneficios y los riesgos.

Artículo 9°. Sanciones. Será competencia de las Superintendencia Financiera de Colombia iniciar las investigaciones e imponer las correspondientes sanciones a aquellas administradoras de pensiones que incurran en conductas que vulneran estas disposiciones, conforme a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 10°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congresistas,



JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara



NORMA HURTADO SANCHEZ
Representante a la Cámara



JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 1392 - Viernes, 27 de noviembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ENMIENDAS

Págs.

Enmienda al informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 187 de 2020 Cámara, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones. Acumulado con el proyecto de ley número 275 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establece la adecuada y efectiva participación de las comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 458 de 2020 Cámara - número 22 de 2020 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos..... 4

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 255 de Cámara, por medio del cual se protegen los recursos de la nación 8

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 421 de 2020 Cámara, por medio del cual se toman medidas de transparencia con los usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones 10