



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1463

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de octubre de 2021

EDICIÓN DE 20 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

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2021 CÁMARA

por la cual se crea la política pública de viviendas abiertas para garantizar el acceso a espacios de pernoctación y acompañamiento a los habitantes de calle, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor

ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

comision.septima@camara.gov.co

Bogotá, D.C.

Asunto: Consideraciones al Proyecto de Ley 187 de 2021 Cámara "Por la cual se crea la política pública de Viviendas Abiertas para garantizar el acceso a espacios de pernoctación y acompañamiento a los habitantes de calle, y se dictan otras disposiciones".

Apreciado Doctor Guerra,

En el marco de las competencias asignadas a este ministerio por el Decreto 3571 de 2011, y en atención al Proyecto de Ley No. 187 de 2021 Cámara "Por la cual se crea la política pública de Viviendas Abiertas para garantizar el acceso a espacios de pernoctación y acompañamiento a los habitantes de calle, y se dictan otras disposiciones", a continuación, me permito presentar las siguientes consideraciones:

Artículo 1. Objeto. El artículo en mención preveía inicialmente que el objeto de la ley era "crear la política pública Viviendas Abiertas, para garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la pernoctación de la población habitante de calle, contribuyendo al desarrollo personal de los habitantes de calle".

El nuevo articulado puesto en consideración señala lo siguiente:

"El objeto de la presente ley es promocionar el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle en desarrollo del objetivo específico de Desarrollo Humano Integral contenido en la Política Pública Social para Habitante de Calle, contribuyendo al desarrollo del proyecto de vida, ya sea que desee mantener su habitabilidad en calle o desee salir de ella. (...)".

Ahora bien, debe indicarse que la Ley 1641 de 2013¹, "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle(...)" tiene por objeto precisamente, "establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social".

¹ "por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones"

Según lo dispone el artículo 3 de la citada ley "La política pública social para habitantes de la calle es de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado colombiano, según el marco de competencias establecidas en la Constitución Política y las leyes que regulan la materia, en cada uno de los niveles de la Administración Pública" (subrayado fuera del texto).

Frente al aparte resaltado debemos indicar que la entidad competente para liderar la implementación de la política en mención es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, considerando las competencias que le fueron instituidas en virtud del Decreto 2094 de 2016, que reza al tenor:

"El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes" (subrayado fuera del texto).

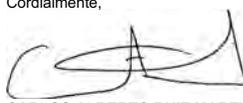
En estos términos debemos señalar que lo estipulado a su vez en el artículo 4 del proyecto de ley bajo análisis, en virtud del cual el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, "estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio", desconocería la competencia instituida en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social según la cual, es la mencionada entidad la encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema y la atención de grupos vulnerables.

Así las cosas, y en consideración de lo dispuesto en la Ley 1641 de 2013², esta cartera ministerial estima que la formulación e implementación de esta política debe ser liderada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad y dando aplicación a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la Administración Pública.

Artículo 2. Principios rectores del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.

Se debe tener en cuenta que la Ley 1641 de 2013 prevé en su artículo 5 los Principios de la política pública social para habitantes de la calle, que deben ser coherentes con aquellos incluidos en el proyecto de ley presentado. Sin perjuicio de lo anterior, se debe hacer énfasis en el principio de "diseño universal" de las viviendas, incluido en el proyecto de ley bajo análisis que dispone lo siguiente:

² Artículo 3. Ley 1641 de 2013 "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones.

<p><i>"Las Viviendas Abiertas serán diseñadas para que sean de fácil uso y accesibilidad. Se deberá garantizar el uso y acceso a las viviendas para todas las personas (SIC) independientemente de sus capacidades y habilidades. Los tamaños y espacios deberán ser apropiados para el alcance, manipulación y uso por parte de todas las personas, independientemente de su tamaño, posición, y movilidad".</i></p> <p>En caso de hacerse referencia con las viviendas abiertas a alojamientos temporales, espacios en los que además se garantice de manera gratuita el alojamiento, refugios o centros de atención en los que los habitantes de calle tienen la posibilidad de alimentarse, bañarse, dormir, entre otras actividades, se estaría excediendo la competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dado que esta entidad enfoca sus esfuerzos en facilitar soluciones de vivienda contempladas en el artículo 5 de la Ley 3 de 1991:</p> <p><i>"Artículo 5o.- Se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.</i></p> <p><i>Son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes: - Construcción o adquisición de vivienda; - Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo; - Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo; - Adquisición de terrenos destinados a vivienda; - Adquisición de materiales de construcción; - Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda; - Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda."</i></p> <p>En este sentido, es importante aclarar que con solución de vivienda se hace referencia a vivienda definitiva y excluye los modos de vivienda temporal como refugios o centros para pernoctar en los que se puede enmarcar el proyecto de ley sobre viviendas abiertas.</p> <p>Adicional a lo anterior, y en cuanto a focalización de la población objeto de atención en el proyecto de ley, es de señalar con fundamento en lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, la herramienta de focalización en el caso de los habitantes de la calle corresponde a las entidades territoriales, a través de los listados censales que se tengan establecidos para cada caso.</p> <p>Artículo 4. Promoción de las Viviendas Abiertas. El artículo señala:</p> <p><i>"Promociónese el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, el cual estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que busca garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la vida, pernoctación, refugio o alojamiento de los Habitantes de Calle.</i></p> <p><i>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá coordinar y armonizar un espacio interinstitucional en el que se diseñe el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.</i></p> <p><i>El Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle se orientará a promover el desarrollo personal y autonomía de la población en</i></p>	<p><i>habitabilidad en calle, que permitan garantizar sus derechos a la vida digna, nutrición, salud y pernoctación" (subrayado fuera del texto).</i></p> <p>El artículo enunciado, fija en cabeza de esta cartera la ejecución del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, en cuanto a "garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la vida, pernoctación, refugio o alojamiento de los Habitantes de Calle".</p> <p>Como se ha establecido a lo largo del presente documento, en los términos de la Ley 3 de 1991, esta entidad promueve soluciones de vivienda que se alejan del concepto de espacios de pernoctación, refugios o alojamientos previsto en el proyecto de ley enunciado.</p> <p>En efecto, y en adición a lo expuesto en las observaciones a los artículos precedentes, debe considerarse que las competencias asignadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio están previstas en el Decreto 3571 de 2011, de lo cual debemos subrayar:</p> <p><i>"Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:</i></p> <p><i>1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación. (...)" (subrayado fuera del texto)</i></p> <p>Es oportuno precisar, en cuanto a la pernoctación, refugio o soluciones temporales, así como frente a la necesidad de contar con personal especializado y finalmente en cuanto a la atención a esta población, que, son funciones enmarcadas en las competencias asignadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, dentro de las cuales se destaca: <i>"formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables"</i>³ (subrayado fuera del texto).</p> <p>En este sentido, es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el marco de sus funciones, la entidad encargada de promover el desarrollo personal y autonomía de la población habitante de calle, sin que ello desconozca la competencia del Ministerio, Ciudad y Territorio, en términos de <i>"Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda (...), así como los instrumentos normativos para su implementación"</i>⁴.</p> <p>Es así que, fijar en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la ejecución del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, desconocería la función del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social frente a la formulación de políticas para la inclusión social y la reconciliación en términos de la</p> <p>³ Artículo 3, Decreto 2094 de 2016. ⁴ Artículo 1.1.1.1 Decreto 1077 de 2015, que compila el artículo 1 del Decreto 3571 de 2011.</p>
<p>superación de la pobreza y pobreza extrema, así como la atención de grupos vulnerables a los que se refiere el Decreto 2094 de 2016.</p> <p>Artículo 5. Financiación del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.</p> <p><i>"Los recursos necesarios para la construcción y el mantenimiento de la infraestructura necesaria para la implementación de este programa deberán ser incluidos en la programación del presupuesto del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.</i></p> <p><i>Los recursos requeridos para el personal necesario para el funcionamiento del servicio social de Viviendas Abiertas deberán ser incluidos en la programación del presupuesto de las Secretarías de Desarrollo e Inclusión Social o quien haga sus veces.</i></p> <p><i>El Departamento de la Prosperidad Social se encargará de financiar servicios dentro del "Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle" que permitan superar la pobreza y propendan por la equidad social para este grupo poblacional.</i></p> <p><i>En los tres casos los recursos deberán ajustarse a las proyecciones del Marco de Gastos de Mediano Plazo del sector" (subrayado fuera del texto).</i></p> <p>En cuanto a los recursos necesarios para la implementación de esta política, deben ser evaluados en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial que resulten competentes, como es el caso del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, en los términos dispuestos en el artículo 4 del Decreto 2094 de 2016.</p> <p>Adicionalmente, es importante indicar en cuanto al presupuesto de esta cartera ministerial, como para cualquiera de los programas que se ejecutan, debe haber sido elaborado por la oficina de planeación, en coordinación con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, los planes estratégicos y de acción, el Plan operativo anual y plurianual, los Planes de Desarrollo Administrativo Sectorial e institucional, para someterlos a aprobación del Ministro.</p> <p>Artículo 6. Objetivos del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.</p> <p>El parágrafo del artículo enunciado señala que <i>"Para la implementación de la Política y el desarrollo de los objetivos que se contemplan en la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá invitar a sus sesiones de trabajo a las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, instituciones académicas, Defensores de Derechos Humanos y/o gremios económicos que considere necesarios para el desarrollo integral y apropiado de los mismos".</i></p> <p>Frente al parágrafo en mención, es preciso indicar que el Ministerio de Vivienda, en la formulación, diseño e implementación de políticas, normas, procesos y procedimientos y demás instrumentos técnicos que expide, en materia de vivienda promueve la</p>	<p>participación ciudadana, de gremios y demás actores en aras de lograr políticas habitacionales más adecuadas.</p> <p>Finalmente, se concluye que el acompañamiento de la población en habitabilidad de calle más que una política de vivienda, se asocia a la política de atención a población vulnerable y por lo mismo requiere articular las políticas que establezca el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, como organismo principal de la Administración Pública, del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, en el marco de sus competencias en relación con la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>CARLOS ALBERTO RUIZ MARTINEZ Viceministro de Vivienda</p>

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se crea el Organismo Especializado en Mercadeo Agropecuario (OEMA)
y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica



Radicado: 2-2021-050152

Bogotá D. C.,

Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2021 10:46

Honorable Congresista

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes,
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad

Radicado entrada
No. Expediente 42945/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley No. 188 de 2020 Cámara "por medio del cual se crea el organismo Especializado en Mercadeo Agropecuario (OEMA) y se dictan otras disposiciones".

Respetada Presidente:

De manera atenta, en atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal solicitado por el H.R. Óscar Camilo Arango Cárdenas y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene por objeto "la creación del Organismo Especializado en Mercadeo Agropecuario - OEMA, quién será el encargado de formular, controlar, vigilar, e implementar las políticas públicas de Mercadeo Agropecuario y se le asignan sus funciones, deberes y responsabilidades"²

Para el cumplimiento de los fines perseguidos, el articulado autoriza al Gobierno Nacional la creación del Organismo Especializado en Mercadeo Agropecuario - OEMA, como entidad descentralizada e independiente con recursos propios y adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tendrá presencia en el país a través de sedes regionales, las cuales operarán como entidades independientes de

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

² artículo 1 del Proyecto de Ley 188 de 2020 Cámara de Representantes.

los entes territoriales. Su creación atenderá las apropiaciones del Presupuesto respetando el marco fiscal y de gasto de mediano plazo del sector agropecuario; además, crea la mesa interinstitucional para adelantar los procesos sancionatorios, conformada por la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Puertos y Transportes, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, la Policía Nacional y el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA.

Respecto de la creación del *Organismo Especializado en Mercadeo Agropecuario - OEMA*, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 constitucional, y en concordancia con el artículo 150 numeral 7 de la misma Carta, los proyectos de ley que busquen determinar la estructura de la administración nacional, lo que incluye su creación, modificación o supresión, corresponde a un asunto de iniciativa privativa legislativa del Ejecutivo y en consecuencia requieren del aval del Gobierno nacional en caso de que la iniciativa del proyecto sea parlamentaria o distinta de Gobierno, son pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Esta posición se encuentra ampliamente sustentada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como bien puede verificarse en la sentencia C- 251 de 2011, que al tenor señala:

"... Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones³. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos⁴. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7^o del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior⁵.

En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que "l) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control⁶, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras...".

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta las consideraciones que se ofrecen más adelante, la creación de la entidad referida no cuenta con el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal⁷, por lo que, en caso de insistirse en el trámite legislativo de dicha propuesta, se corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Por su parte, el artículo 12 del Proyecto de ley señala:

"Artículo 12. A partir de la promulgación de la presente ley, todas las funciones y actividades contempladas dentro de su marco legislativo y en lo relacionado al desarrollo del mercadeo agropecuario en el país serán competencia única del

³ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴ Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

⁵ Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶ Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁷ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

ORGANISMO ESPECIALIZADO EN MERCADEO AGROPECUARIO. Los recursos que hasta la fecha se habían destinado a otras entidades para llevar a cabo funciones o actividades donde se pueda establecer algún tipo de duplicidad, serán redirigidas al presupuesto del ORGANISMO ESPECIALIZADO EN MERCADEO AGROPECUARIO.

Parágrafo. El gobierno nacional contará con 12 meses a partir de la fecha de promulgación de esta ley para reglamentar el funcionamiento del Organismo Especializado en Mercadeo Agropecuario - OEMA⁸.

Respecto del artículo transcrito, es importante aclarar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Por tanto, la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto recae en la cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁹, el cual señala:

"ARTÍCULO 110. Artículo modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019. *Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.*

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por el Consejo Superior de la Judicatura; igualmente en el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz serán ejercidas por la Secretaría Ejecutiva de la misma.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica (...)" (Subrayado fuera de texto)

Como se observa, las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional manifestó en la Sentencia C-101 de 1996⁹ lo siguiente:

"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

⁸ Decreto 111 de 1996 "Por el cual se complían la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En el mismo sentido, esa Corporación expresó en la Sentencia C-283 de 1997¹⁰:

"(...) 5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente apropiados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa.

Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.

La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción (...)"

De la sentencia transcrita se infiere que los órganos tienen la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia. Por consiguiente, los recursos que fueron asignados a las distintas entidades del sector se ejecutan en el marco de la autonomía presupuestal con la que cuentan, por lo que lo contemplado en el artículo 12 no podría constituir una fuente de financiamiento para la entidad a crear, lo que a su turno resulta inconstitucional y contrario al EOP.

En todo caso, y para evaluar el impacto en las finanzas de la Nación, es necesario dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹¹, que señala que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

De igual forma, es importante resaltar que el panorama agudizado en razón a la reorientación de recursos para afrontar la contención del Covid 19, así como la implementación del Plan de Austeridad del Gasto 2021 a través del Decreto 371 de 2021¹², conduce a un nuevo escenario fiscal donde se hace necesario un eficiente uso de los recursos públicos dada la restricción fiscal que se enfrenta en cumplimiento de los principios de austeridad, complementariedad y transparencia fiscales. Adicionalmente, se debe resaltar que el artículo 19 de la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021, mediante el cual se determinan lineamientos en

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-283 del 5 de junio de 1997 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹² Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

materia de austeridad y eficiencia del gasto público y se limita cualquier tipo de iniciativa de la naturaleza del proyecto legislativo, fue volado como orgánico, y, por lo tanto, resulta inviable su implementación.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable del Proyecto de ley del asunto y, en todo caso, manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRIGUEZ
 Viceministro General.
 DGPPN/OAJ
 UU- 1700/2021

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2021 CÁMARA

por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

<p>DDVDT</p> <p>Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2021</p> <p>Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes secretaria.general@camara.gov.co</p> <p>Asunto : Comentarios proyecto de ley 208 de 2021 "Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Estimado Secretario</p> <p>De manera atenta y de acuerdo a su solicitud, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones respecto al Proyecto de Ley del asunto.</p> <p>1. Consideraciones generales del proyecto</p> <p>Los derechos de los usuarios y obligaciones de las aerolíneas están regulados fundamentalmente en convenios internacionales, Código de Comercio y Reglamento Aeronáutico de Colombia, en adelante RAC, de manera clara y sin lugar a ambigüedades como el texto de la exposición de motivos lo sugiere.</p> <p>La reglamentación a través del RAC permite que estas materias tratadas en el texto, puedan evolucionar de acuerdo con las exigencias que se presenten a nivel internacional, ya que la aviación es por esencia una actividad dinámica y regulada desde la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Al convertir estas regulaciones en normas legales, se estaría perdiendo esta connotación, en desmedro de la competitividad de la aviación en Colombia.</p> <p>Precisamente, uno de los factores que han hecho que en los últimos años Colombia sea el país más exitoso de la región en materia de aumento de conectividad aérea, y el que ha mostrado los mayores incrementos en el volumen anual de pasajeros transportados, ha sido el ajustarse a los estándares internacionales, en lugar de implementar normas legislativas que, al ir más allá de dichos estándares, afectarían la competitividad del país.</p> <p>Durante los últimos años, todas las modificaciones que ha tenido el RAC en las materias objeto del proyecto de ley, han sido para ampliar los derechos de los usuarios, crear nuevas causales de sanciones en protección a los usuarios.</p>	<p>Finalmente, señala la exposición de motivos que <i>el proyecto de ley busca crear un mecanismo que permita ejercer un seguimiento a las tarifas ofrecidas por los servicios, con el fin de poder detallar la composición del valor final en venta y así buscar, de alguna manera, que efectivamente se pueda tener acceso a la información del valor de los tiquetes y conocer las causas de las grandes variaciones que son de público conocimiento.</i></p> <p>Sin embargo, la composición del valor de las tarifas y las tasas, cobros, etc. que pueden hacer las aerolíneas, está establecida de manera taxativa en la normativa vigente. El incumplimiento de estas normas es causal de sanciones, cuya imposición está en cabeza de la Superintendencia de Transporte. La variación en las tarifas se debe a factores de oferta y demanda propios de un mercado de libre competencia. Hoy en día es obligatorio que las aerolíneas registren ante Aerocivil todas las tarifas que publican en el mercado.</p> <p>2. Consideraciones al articulado</p> <p>- Artículo 2. Ámbito de aplicación. <i>El presente mandato será aplicable para la prestación del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y para aquellos intermediarios ubicados en el territorio nacional que ofrezcan y comercialicen tiquetes aéreos</i></p> <p>Comentario: La propuesta señala que la normativa será aplicable a los prestadores del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y a los intermediarios que ofrezcan o comercialicen tiquetes aéreos. Sin embargo, en algunos apartes del proyecto no se distingue los casos en que será responsable el prestador del servicio de transporte y los casos en que será responsable la agencia de viajes.</p> <p>Sobre este punto, se debe tener en cuenta que se trata de dos actores distintos que deberían estar claramente diferenciados. Lo contrario implica desconocer las normas del sector turismo que le son aplicables a las agencias de viajes como intermediarios en la prestación del servicio. Lo primero que hay que precisar es que la intermediación que realizan las agencias de viajes es en sí mismo un servicio turístico. Ello se desprende directamente del numeral 9 del artículo 62 de la Ley 300 de 1996 (modificado por el artículo 145 del Decreto 2106 de 2019) que incluye a las agencias dentro de los prestadores de servicios turísticos; del 84 de la misma Ley que dispone que las agencias son aquellas que se dedican profesionalmente al ejercicio de actividades turísticas dirigidas a la prestación de servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los servicios".</p> <p>En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 2068 de 2020 define al prestador de servicios turísticos como " Toda persona natural o jurídica domiciliada en Colombia o en el extranjero, que, directa o indirectamente preste, intermedie, contrate, comercialice, venda o reserve servicios turísticos a que se refiere esta ley. El prestador de servicios turístico deberá inscribirse en el Registro Nacional de Turismo previamente a la prestación de servicios turísticos".</p> <p>Así, las agencias de viajes son prestadores de servicios turísticos y no del servicio de transporte aéreo. Las empresas de transporte aéreo, por el contrario, son prestadores del servicio de transporte aéreo pero no son prestadores de servicios turísticos, tal como lo dispone la Ley General de Turismo</p>
---	--

<p>(Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020). Esta premisa debe orientar la propuesta normativa y las obligaciones y responsabilidades que cada uno ostente, deben enmarcarse en su respectivo rol y naturaleza.</p> <p>- Artículo 3. "Derecho a la Compensación. Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea o la entidad que cause afectación en el servicio, lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante la autoridad competente para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor, previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control".</p> <p>Comentario: Tanto el Código de Comercio como el Reglamento Aeronáutico de Colombia, y los convenios internacionales vigentes y adoptados a nivel mundial, entre ellos el Convenio de Montreal (principal instrumento que regula el transporte aéreo internacional), establecen compensaciones taxativas y específicas para los diversos casos de fallas en el servicio al usuario por parte de las empresas de aviación comercial.</p> <p>De igual manera, la legislación colombiana consagra diversos mecanismos de ejercicio de la reclamación directa por parte de los usuarios, ante la Superintendencia de Transporte, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Aerocivil, según los diversos casos que se presentan, tendientes a compensar los casos de posible afectación en el servicio, razón por la cual se sugiere eliminar este artículo.</p> <p>- Artículo 4. "Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará única y exclusivamente al usuario, así: A. Cuando la demora sea mayor e igual a dos (2) horas e inferior a tres (3) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 10% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses. B. Cuando la demora sea mayor e igual a tres (3) horas e inferior a cinco (5) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 25% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses. C. Cuando la demora sea mayor e igual a cinco (5) horas e inferior a siete (7) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 50% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses. D. Cuando la demora sea mayor e igual a siete (7) horas e inferior a diez (10) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 75% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses. E. Cuando la demora sea mayor e igual a diez (10) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 100% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.</p>	<p>PARÁGRAFO 1. Los porcentajes a los que se refieren los bonos redimibles no son acumulables. Las aerolíneas expedirán - por trayecto - un solo bono redimible a cada usuario, cuando a estos les sean aplicables las compensaciones a las que haya lugar en razón del presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, reglamentará la mecánica y aplicación de los bonos redimibles de los que trata el presente artículo, en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las compensaciones a las que hace referencia el presente artículo no se aplicarán cuando se trate de rutas cuya frecuencia - a cargo de la respectiva aerolínea - sea de dos vuelos diarios o menos. Ello, a fin de no generar desincentivo para la operación de tales destinos por parte de las aerolíneas. Todo lo anterior, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por parte de la autoridad aeronáutica en los casos establecidos en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia."</p> <p>Comentario: Sobre este punto es importante resaltar que para el caso del inciso A, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación refrigerio y llamada telefónica, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional, teniendo en cuenta que la demora es inferior a tres (3) horas.</p> <p>Para el inciso B, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación alimentación para los usuarios, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional, teniendo en cuenta que la demora es inferior a cinco (5) horas.</p> <p>Para el caso E, para las demoras superiores a siete (7) horas, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación un valor equivalente al 30% del ticket, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional.</p> <p>Sobre este artículo se reitera que esta materia ya se encuentra reglamentada a través del el Reglamento Aeronáutico de Colombia. La reglamentación a través de normas administrativas y en cabeza del Gobierno Nacional garantiza la posibilidad de modificar esta regulación cada vez que las circunstancias del mercado así lo exijan, teniendo en cuenta que la aviación es una actividad completamente dinámica, sujeta a cambios constantes. De convertirse en normas de rango legal, la reglamentación de este tipo de asuntos perdería la posibilidad de reaccionar de manera rápida y de ajustarse a las exigencias del mercado o de la comunidad internacional.</p> <p>Es importante recordar que la aviación es una actividad internacional, regulada en forma centralizada por la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI. Este carácter centralizado, asegura que la aviación cuente con estándares universales, iguales en los diversos países del mundo, en beneficio de la seguridad aérea, el servicio a los usuarios y la viabilidad financiera de los operadores a nivel mundial.</p> <p>Por otro lado, se resalta el alto costo que las compensaciones propuestas representarían para las aerolíneas y con ello, un desincentivo a la operación. Esto iría en contravía de las medidas</p>
<p>implementadas en los últimos meses por el Gobierno y el Congreso de la República, como la reducción del IVA en los tickets y el combustible de aeronaves, que precisamente buscan incentivar la reactivación de la actividad aérea comercial en el país, ya que este sector tuvo una parálisis total de más de seis (6) meses como consecuencia de la pandemia, con fuertes afectaciones financieras en las empresas.</p> <p>En el caso de las aerolíneas internacionales, si Colombia, como propone el proyecto de ley, establezca compensaciones mayores a las que se utilizan a nivel mundial, este sobrecosto será sin duda un desincentivo para operar en nuestro país, afectando la competitividad de Colombia con respecto a otros países de la región y del mundo.</p> <p>- Artículo 5. "Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto. Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor cancelado por el trayecto incumplido o reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, dentro del término de quince (15) días siguientes a la cancelación del vuelo. Sin que en ningún caso superen tres (3) SMLMV.</p> <p>Comentario: Para las cancelaciones de vuelos, el RAC contempla como compensación un valor equivalente al 30% del pasaje, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional.</p> <p>Cabe recordar también que el RAC establece un amplio y estricto régimen de multas para las aerolíneas, en los diversos casos de demoras y cancelaciones, cuya imposición se encuentra en cabeza de la Superintendencia de Transporte.</p> <p>- Artículo 6. "Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. En caso que la aerolínea deniegue el embarque o cancele el vuelo por sobreventa, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera: a) Deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de un vuelo propio programado dentro de las siete (7) horas siguientes, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible; b) Adicionalmente deberá reintegrarle el treinta por ciento (30%) del precio valor de la tarifa del trayecto afectado al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo. Esta compensación será proporcionada a través de un</p>	<p>bono redimible el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses".</p> <p>Comentario: Para las afectaciones por sobreventa, el RAC contempla como compensación el mismo valor propuesto, equivalente al 30% del ticket, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional.</p> <p>- Artículo 7. "Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero. Cada actor de la cadena de servicios deberá hacerse responsable de compensar al pasajero por los hechos que hayan derivado en una afectación al pasajero. Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, ésta tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último. Parágrafo. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, reglamentará el proceso expedito para el reintegro de los gastos que trata el presente artículo en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley".</p> <p>Comentario: La propuesta crea la posibilidad de que el pasajero reclame y deba ser compensado por actores como agencias de viajes, operadores de asistencia en tierra y otros, que en muchos casos no tienen la responsabilidad de las demoras y/o cancelaciones de los vuelos, ni tampoco cuentan con la disponibilidad de recursos para atender los pagos derivados de asumir tal responsabilidad, generando un desequilibrio económico para la cadena.</p> <p>- Artículo 8. "Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea. En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, el pasajero podrá escoger entre reprogramación del vuelo o el reintegro del valor total del ticket al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio".</p> <p>Comentario: Tal como lo indica la norma propuesta, la modalidad de devolución del precio del ticket en casos de cancelaciones por motivos ajenos a la aerolínea, ya está consagrada en el Código de Comercio.</p> <p>- Artículo 9. "Obligación de resultado en el transporte del equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado y estará bajo la responsabilidad de la aerolínea. Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o perjuicios ocasionados desde el momento en que el usuario se desprende del mismo en los canales dispuestos para tales fines por las aerolíneas o aeropuertos, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio".</p> <p>Comentario: Esta materia se encuentra reglamentada en el Código de Comercio y en el RAC 3, que establecen claramente que la aerolínea debe ser responsable por el buen estado y entrega oportuna</p>

<p>del equipaje, salvo cuando se demuestre que éste último no estaba en buen estado, o cuando la pérdida o deterioro del mismo sea atribuible a procedimientos de aduana, Policía u otras autoridades. Por este motivo, no siempre las aerolíneas están en capacidad de asegurar la integridad del equipaje. Al especificar que la obligación ya existente, es una "obligación de resultado", se estarían desconociendo cientos de casos en los cuales el deterioro en el equipaje es causado, por ejemplo, por autoridades de aduana, lo cual sucede en múltiples países y es ajeno al control de las aerolíneas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 10. "Compensación por retraso en la entrega del equipaje. Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando un bono redimible, por el 10% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses. Si la demora del equipaje fuera superior veinticuatro (24) horas, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando un bono adicional redimible, por el 30% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses". <p>Comentario: Las compensaciones por estos eventos ya están establecidas en el Código de Comercio, en el RAC 3 para los vuelos nacionales y en los convenios internacionales aplicables (Convenios del Sistema Varsovia/29- La Haya /55, Montreal/99 o Decisión 619 de la Comunidad Andina, según aplique) para los vuelos internacionales. En caso de establecerse vía ley, con valores superiores a los que se utilizan a nivel internacional, se estaría implementando un desincentivo a la operación de aerolíneas extranjeras en el país, afectando la competitividad de Colombia a nivel regional. Esto iría en contravía de la política gubernamental de facilitar el acceso de operadores internacionales a Colombia, que ha mostrado resultados significativos en la reactivación de la conectividad aérea, luego de reciente apertura de fronteras.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 11. "Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje. En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje se dará aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio. En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo". <p>Comentario: Nuevamente se alerta que la ley propuesta, de manera reiterada, lo que propone es ratificar de manera expresa reglamentaciones ya existentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 12. "Derecho de retracto. En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del ticket en caso de ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia. En ningún caso, generará retención a favor del transportador. El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas: a) El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra. 	<ul style="list-style-type: none"> b) El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales. c) La aerolínea o agente de viajes que vendió el ticket, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto. <p>Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del ticket como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo.</p> <p>Parágrafo 1. El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa aeroportuaria. Se excluyen aquellas tasas, impuestos y/o contribuciones que por regulación no sean reembolsables.</p> <p>Parágrafo 2. El vendedor deberá informar al consumidor en forma previa a la adquisición del servicio, el derecho de retracto y las condiciones para ejercerlo".</p> <p>Comentario: Esta propuesta está reglamentando el derecho al retracto en idénticas condiciones a las contempladas en el RAC 3. Sin embargo, al elevar esta reglamentación a norma legal, se perdería flexibilidad para modificarla cuando sea necesario, en función de las necesidades que surjan en el mercado cambiante, al igual que en las prácticas internacionales, que en todo momento deben regir la actividad aérea comercial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 13. "Protección contra la publicidad engañosa. De conformidad con lo establecido en las normas, la entidad encargada adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa, previa demostración de la afectación a uno o más pasajeros". <p>Comentario: La publicidad engañosa está tipificada en el RAC y genera cuantiosas sanciones a las aerolíneas. En los últimos cinco (5) años se han visto casos de multas superiores a los trescientos millones de pesos -en cada caso- por este concepto. Las autoridades deben cumplir con sus funciones y obligaciones en virtud del principio de legalidad, razón por la cual no hay necesidad de ratificarlo nuevamente, con un mandato legal adicional como el propuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 14. "Información mínima. Es deber de las aerolíneas suministrar información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos, servicios, promociones y ofertas que ofrezca. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano e inglés". - Artículo 15. "Transporte de animales de servicio, rescate y mascotas. Los animales de asistencia, que corresponden a los animales guía, de servicio, animales de señal, animales de bio detección o alerta médica y de apoyo psicosocial viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (06) meses a la entrada en vigencia de la presente ley. Las aerolíneas
<p>deberán prever los mecanismos, siempre que estén a su alcance según el tipo de operación y la seguridad del vuelo y los demás pasajeros para realizar el transporte de animales de compañía y animales de soporte emocional, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989".</p> <p>Comentario: Este asunto -tal como lo dice el artículo propuesto- ya está consagrado en la ley, y también en el RAC.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 16. "Transporte de elementos deportivos. Las aerolíneas no podrán cobrar un valor adicional por el transporte de elementos deportivos que lleven los deportistas que representen a Colombia en competencias nacionales e internacionales, siempre que no excedan el peso máximo y dimensiones establecidos conforme a las condiciones del ticket adquirido. Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional reglamentará en un término no mayor a seis (06) meses a la entrada en vigencia de la presente ley, la forma de acreditar la condición de deportista para acceder a este beneficio". - Artículo 17. "Transporte de dispositivos de asistencia para personas en estado de discapacidad. Las aerolíneas no podrán cobrar un valor adicional por el transporte de los dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, siempre que no excedan el peso y volumen máximo establecido conforme a las condiciones del ticket adquirido". <p>Comentario: Los asuntos propuestos en los artículos 16 y 17 pueden ser materia de modificaciones al RAC, las cuales se pueden obtener de manera rápida en colaboración con Aerocivil.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 18. "Corrección de errores del ticket. Todo usuario del servicio aéreo comercial, podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tickets aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario". <p>Comentario: Esta materia ya está regulada en el RAC, garantizando el derecho a la corrección tal como lo propone la norma del proyecto de ley, a la vez que estableciendo sanciones para las aerolíneas en caso de incumplimiento, cuya imposición está a cargo de la Superintendencia de Transporte.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 19. "Peticiones, quejas y reclamos. Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tickets aéreos". <p>Comentario: Esta materia ya está regulada en el RAC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 23. "Inspección, Vigilancia y Control. La Superintendencia de Transporte será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar en los casos evaluados en la presente ley. En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, podrá considerarse como causal para suspender o no dar inicio a las investigaciones e imposición de sanciones que hayan llevado al incumplimiento de las obligaciones propias de la aerolínea u otras de los organismos intervinientes". <p>Comentario: El pago de compensaciones a los pasajeros es en la práctica una consecuencia por errores en el servicio, que representa un costo financiero para las aerolíneas derivado de dichos errores y un incentivo a la calidad en el servicio. La imposición de sanciones cuando se ha pagado la debida compensación representa, en la práctica, una doble sanción. La compensación es una medida que castiga a la aerolínea, pero a la vez beneficia directamente al usuario afectado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 25: Adiciónese un numeral 6 al artículo 24 de la Ley 1564 de 2012: 6. La Superintendencia de Transporte tendrá facultades jurisdiccionales para conocer de las controversias de naturaleza precontractual y contractual que surjan entre los usuarios del servicio de transporte aéreo y las empresas que presten u ofrezcan el servicio de transporte aéreo, que se relacionen exclusivamente con el ofrecimiento, ejecución y cumplimiento de las obligaciones que se deriven del desarrollo de contrato de transporte aéreo en todas sus etapas, así como los asuntos contenciosos originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en la ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios. Estas facultades se ejercerán de manera independiente de las facultades administrativas con las que ya cuenta la Superintendencia de Transporte. Parágrafo transitorio: El Gobierno Nacional modificará la estructura de la Superintendencia de Transporte para que pueda ejercer estas funciones jurisdiccionales de manera independiente con una Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales y para que cuente con los recursos necesarios para ello. La competencia a cargo de la Superintendencia de Transporte a que se refiere el presente artículo comenzará a regir a partir de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley. Las demandas presentadas previo a que la Superintendencia de Transporte asuma las competencias jurisdiccionales, serán de conocimiento de las autoridades ante quienes fueron radicadas y su trámite se acogerá al régimen jurídico vigente al momento de la presentación <p>Comentario: La norma en este punto no es clara acerca de la relación de estas facultades jurisdiccionales con las facultades ya existentes de la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual es competente de manera general para conocer de las controversias sobre violación de los derechos de los consumidores (art. 24. num. 1 del CGP). La propuesta puede, de esta manera, generar ambigüedades y contradicciones perjudiciales para los usuarios, los prestadores del servicio de transporte aéreo y las agencias de viajes, intermediarios de los que se pretende respondan de</p>

manera directa por un servicio que no prestan que es el servicio de transporte aéreo. Además, estas hoy son vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio, al ser prestadores de servicios turísticos. La propuesta normativa desconoce su naturaleza y llevaría a duplicidad de competencias y procedimientos sancionatorios.

Por otra parte, el proyecto no presenta un análisis del impacto fiscal de esta propuesta. Específicamente, del costo que puede implicar la creación de una nueva estructura en la Superintendencia de Transporte para atender esta nueva función. Tampoco tiene en cuenta que la estructura orgánica de las entidades del nivel nacional es un asunto con reserva de ley (art. 150-7 CP), y que además tiene iniciativa privativa del Gobierno Nacional (art. 154 CP).

De acuerdo con lo anterior, no es constitucionalmente admisible la creación de una nueva Delegatura en la Superintendencia de Transporte sin el aval del Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta las múltiples observaciones al proyecto de ley, se solicita respetuosamente al H. Congreso de la República archivar esta iniciativa.

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012.

Cordialmente,



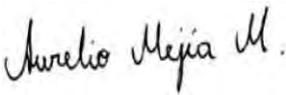
RICARDO GALINDO BUENO
VICEMINISTRO DE TURISMO
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO FRENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2021 DE CÁMARA

por medio del cual se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2021 DE CÁMARA

por medio de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones.

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C., 3 de octubre de 2021</p> <p>Doctores Jairo Giovanni Cristancho Tarache Mauricio Andres Toro Orjuela Representantes a la Cámara Congreso de la República Carrera 7 No. 8 - 68 Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Respuesta solicitud – Concepto Proyecto de Ley 106 de 2021 de Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 209 de 2021 de Cámara</p> <p>Honorables Representantes,</p> <p>Hemos recibido su solicitud de concepto frente al Proyecto de Ley 106 de 2021 de Cámara <i>"Por medio del cual se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones"</i> acumulado con el proyecto de ley 209 de 2021 de Cámara <i>"Por medio de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones"</i>. Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos:</p> <p>En primer lugar, se resalta la importancia de la iniciativa legislativa dado que promueve el desarrollo económico y social de las regiones en las cuales se desarrollan actividades mineras e hidrocarburíferas, toda vez que exige que un porcentaje de la contratación de mano calificada y no calificada debe ser oriunda o certificar su residencia en dichos municipios. Así mismo, el proyecto de ley tiene un carácter inclusivo, dado que establece medidas afirmativas a favor de personas en condición de discapacidad y mujeres, que facilitan el acceso a oportunidades de vinculación laboral.</p> <p>De igual manera, se observa que este proyecto contempla medidas a favor de las MIPymes que se ubiquen en el área de influencia del proyecto, puesto que establece un mandato para las personas jurídicas de derecho público y privado, en el sentido de garantizar que realicen una contratación preferente de las micro, pequeñas y medianas empresas, lo cual no sólo favorece el crecimiento de estas empresas, sino que ayuda a la reactivación económica de estas zonas.</p> <p>Adicionalmente, frente a la pregunta incluida en su comunicación, nos permitimos responder en los siguientes términos:</p> <p>1. ¿Cuál sería la postura de su Cartera al incluir dentro del objeto de la ley, los proyectos de explotación de recursos naturales renovables?</p> <p>Como se mencionó anteriormente desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera loable el objetivo que persigue la iniciativa legislativa dado que promueve el desarrollo económico y social de las regiones en las cuales se desarrollan actividades mineras e hidrocarburíferas. Sin embargo, se presentan a continuación algunas consideraciones y observaciones para ser tenidas en cuenta en lo que resta del trámite legislativo:</p> <p>Respecto a la Contratación Mano de Obra local:</p> <p>En temas laborales sobre contratación preferente de mano de obra local y su relación laboral paulatina hasta llegar al 100% de personal de la zona de influencia ya hay normativa suficiente liderada por el Ministerio del Trabajo e implementada por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE.</p>	<p>Es importante tener en cuenta que la contratación de mano de obra local podría generar una baja movilidad laboral en los territorios zona de influencia y poca especialización de la población en otros sectores y actividades de la economía que en el mediano plazo implica el aumento de costos en servicios que no son cubiertos por la población local, esto a su vez se podría traducir por tanto, en un aumento de costos de productos y servicios que se deben conseguir en otros lugares.</p> <p>Respecto a las Empresas de proveedores de bienes y servicios:</p> <p>Se considera pertinente el concepto que la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC pueda otorgar en la materia. Es importante tener en cuenta que lo contemplado en la iniciativa legislativa podría derivar en que las empresas vinculadas en la cadena de valor del sector hidrocarburos soliciten apoyo para su fortalecimiento, financiación, sofisticación, etc. debido a lo exigente del sector en términos de calidad. La propuesta implica que si se aprueba la vinculación de solo empresas locales se generarán movimientos en las empresas que trabajan desde el nivel nacional como proveedores del sector. Normalmente las empresas locales no tienen la capacidad necesaria para cumplir con los requisitos para ser parte de los procesos de proveeduría del sector hidrocarburos.</p> <p>De esta manera damos respuesta a su solicitud, y estamos atentos en caso de requerirse cualquier información adicional.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>AURELIO ENRIQUE MEJÍA MEJÍA VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E) DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL</p>
---	---

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO FRENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2020 SENADO Y 291 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones.

<p>DDVDT</p> <p>Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2021</p> <p>Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes secretaria.general@camara.gov.co</p> <p>Asunto : Observaciones al Proyecto de Ley No. 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado señor Secretario,</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presenta por medio de este escrito unas observaciones puntuales al Proyecto de Ley No. 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones", el cual está pendiente de designación de ponente para surtir primer debate en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes.</p> <p>El Ministerio considera que las modificaciones realizadas al proyecto de ley en el trámite legislativo en el Senado son positivas. En particular, se eliminó la norma relacionada con el derecho de retracto la cual, de haber sido aprobada, habría podido dar lugar a inconvenientes relacionados con diferencias interpretativas acerca del alcance de ese derecho, y habría hecho necesario establecer excepciones o condiciones especiales para distintos sectores, tales como el del transporte aéreo. El Ministerio también resalta positivamente la eliminación del artículo que habría obligado a todo proveedor de bienes y servicios, incluidos los pequeños empresarios, a elaborar un plan de atención para el consumidor electrónico el cual estaría sujeto a observaciones de la SIC.</p> <p>Ahora bien, respecto de la versión aprobada por la plenaria del Senado, que se encuentra publicada en la Gaceta 1033 de 2021, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presenta algunos comentarios puntuales.</p> <p>El artículo 1° señala que el proyecto de ley tiene por objeto la adopción de normas complementarias al marco normativo de garantías en favor del consumidor de comercio electrónico, <u>sin perjuicio de los derechos reconocidos en la Ley 1480 de 2011</u>. La norma desconoce las garantías establecidas en</p>	<p>la Ley 2068 de 2020 para los consumidores de servicios turísticos ofertados a través de plataformas electrónicas de servicios turísticos.</p> <p>Por lo anterior, se sugiere eliminar esta última referencia o en su defecto incluir la Ley 2068 de 2020, por hacer parte de las normas especiales que regulan la materia, así:</p> <p>"La presente ley tiene como objeto la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo de garantías en favor del consumidor de comercio electrónico. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos reconocidos en la Ley 1480 de 2011 y la Ley 2068 de 2020 o la normatividad que haga sus veces".</p> <p>El artículo 3° modifica el inciso final del artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 para disponer que, en el evento de retracto el proveedor deberá devolver el dinero al consumidor en un término que no podrá exceder de quince días calendario. La propuesta desconoce la realidad del mercado de las agencias de viajes que al momento de vender un paquete turístico que incluya un ticket aéreo, deben entregar el dinero a las aerolíneas, por lo que, en caso de devolución deberán solicitar previamente el dinero a las aerolíneas, lo que implica un trámite adicional.</p> <p>Por lo anterior, es conveniente que se fije un plazo máximo para que las aerolíneas reembolsen a las agencias de viajes los montos que estas últimas paguen a los consumidores por concepto de retracto. El plazo previsto para las agencias de viajes debería tener en cuenta este plazo previo y mantenerse en 30 días, independiente de la forma de pago.</p> <p>De esta manera, se protege el flujo de caja de las agencias de viajes, que en su gran mayoría disponen de recursos financieros limitados. Mantener la propuesta en los quince días coloca a las agencias de viajes en una situación de desventaja frente a los demás servicios, por tener una forma especial en su operación que incluso las podría colocar en imposibilidad de cumplir.</p> <p>Por otro lado, tratándose de un ticket aéreo, es indispensable que se establezca un tiempo máximo de antelación para la solicitud de devolución, con respecto a la fecha del vuelo (por lo menos 8 o 10 días), pues de lo contrario, las aerolíneas estarán en la imposibilidad de administrar el inventario de sillas de cada vuelo. De suceder esto, se tendría un efecto de alza en las tarifas de los tickets aéreos, con lo cual, el consumidor saldría afectado en lugar de ser beneficiado, a la vez que se estaría amenazando seriamente la dinamización del mercado.</p> <p>El artículo 5° establece que el Gobierno Nacional deberá reglamentar "las operaciones mercantiles de bienes y servicios ofrecidas a través de portales de contacto". Esta norma no es clara. En primer lugar, no define los "portales de contacto" ni establece cómo se diferencian las operaciones "a través de portales de contacto" de la definición general de comercio electrónico prevista en el artículo 49 de la Ley 1480 de 2011.</p>
--	--

En segundo lugar, tampoco es claro qué aspectos de estas operaciones deberían reglamentarse de manera distinta a como se encuentran ya reguladas por la Ley 1480 de 2011, la Ley 2068 de 2020 y por las normas que propone el proyecto de ley. Esta laguna es relevante, ya que el Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, no podría desconocer la ley en la reglamentación. Por lo tanto, sin una disposición legal específica, no se podría modificar ninguna de las condiciones aplicables al comercio electrónico cuando se tratara de "portales de contacto".

Por las razones expresadas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo respetuosamente solicita eliminar el artículo 5°.

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012.

Cordialmente,



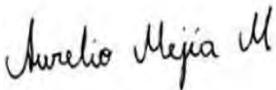
RICARDO GALINDO BUENO
VICEMINISTRO DE TURISMO
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO FRENTE PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se crean los Territorios Solidarios, el Circuito de la Economía Solidaria, y se dictan otras disposiciones.

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 16 de septiembre de 2021</p> <p>Doctora Ángela Sánchez Leal Representante a la Cámara Congreso de la República Carrera 7 No. 8 - 68 Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Respuesta solicitud de Concepto Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crean los Territorios Solidarios, el Circuito de la Economía Solidaria, y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Honorable Representante,</p> <p>Hemos recibido su comunicación por medio de la cual solicita concepto a esta cartera frente al Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crean los Territorios Solidarios, el Circuito de la Economía Solidaria, y se dictan otras disposiciones". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos:</p> <p>Consideraciones generales</p> <p>En primer lugar, dado que pareciera que se estuviera creando una nueva forma de asociatividad territorial, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se recomienda analizar la posibilidad de armonizar el contenido de la iniciativa con lo señalado en la Ley 1454 de 2011 mediante la cual se dictan las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial en el país. De igual manera, se sugiere analizar y precisar, si con la creación de "los territorios solidarios" se busca establecer un esquema asociativo territorial diferente a los creados mediante la Ley 1454 de 2011, o si estos, encuadrarían dentro de alguno de los esquemas asociativos contemplados en el artículo 10 de la ley en mención.</p> <p>En este mismo sentido, para el caso de los territorios rurales resulta importante armonizar la Ley que crea los Territorios solidarios con la política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, conforme se dispuso en la Resolución 464/2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en especial respecto de los principios de enfoque territorial, participación, asociatividad y solidaridad. Adicionalmente, respecto de los lineamientos de política que establece la Resolución 464/2017, se considera necesario observar los siguientes: (4) incentivos y financiamiento, (5) sistemas productivos sostenibles, (6) circuitos cortos de comercialización, (8) diversificación productiva no agropecuaria, y (9) incidencia y participación.</p> <p>Finalmente, se recomienda pertinente revisar si la definición y objetivos de los "territorios solidarios" señalados en los artículos 3 y 4 del proyecto de ley, estarían comprendidos dentro de la definición y fines de las Regiones de Planeación y de Gestión y Regiones Administrativas y de Planificación reguladas en los artículos 11 y 30 de la Ley 1454 de 2011 respectivamente.</p>	<p>Consideraciones específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1. "La presente Ley tiene por objeto crear los Territorios Solidarios como un espacio dedicado a fomentar el desarrollo y el crecimiento económico y social sostenible, y la implementación del Circuito de la Economía Solidaria como instrumento para la creación, fortalecimiento, integración y protección de la economía social y solidaria en el país". <p>No es clara la naturaleza y alcance de la definición de un "Territorio solidario y un Circuito de Economía Solidaria", pues parecería ser que se está creando una nueva institucionalidad, más que personas jurídicas organizadas, como dispone el artículo 6 de la Ley 454 de 1998. Por consiguiente, se sugiere que esta creación de estas figuras de tipo territorial sean compatibles con las disposiciones del artículo 286 de la Constitución Política de Colombia y de la Ley de Ordenamiento Territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2°. Definiciones. Para los fines de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones: "1. Circuito de la Economía Solidaria: estrategia de encadenamiento productivo entre los proyectos productivos de la Economía Social y Solidaria -ESS que se desarrollen en los Territorios Solidarios, con el objetivo de generar valor agregado y obtener beneficios económicos en conjunto." <p>En el Proyecto de Ley se define un circuito como una estrategia. Sin embargo, un circuito en su forma más sencilla es entendido como una forma cerrada de encadenamiento. Al respecto se considera pertinente hablar de redes o red de colaboración de economía solidaria en los territorios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2°. Definiciones. Para los fines de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones: "2. Emprendimiento social: actividad productiva que tiene como objetivo principal producir una incidencia económica y social que resuelva necesidades de la comunidad. En ellas predomina una misión social de proporcionar bienes y servicios de manera solidaria y colaborativa, con una visión empresarial de generación de beneficio social y económico" <p>La división del emprendimiento por la prioridad de sus objetivos, no es un factor que determine su inevitable impacto en la sociedad; es decir, todas las empresas generan impactos sociales en tanto persiguen sus fines desde la base de la organización social y su interacción con los miembros de la misma. En este caso, una primera gran diferencia del emprendimiento social con el tradicional está en que este último tiene puestas sus prioridades en el lucro (retornos financieros) sobre otras formas de retorno como el social, el ambiental y el cultural.</p> <p>En el caso del emprendimiento social (...) equivale a la búsqueda de soluciones a los problemas sociales para alcanzar equilibrios nuevos y estables en lo social. Su origen es reciente y los antecedentes de la iniciativa datan de finales del siglo XX (...). Entre estos, se encuentran cinco aspectos que llaman la atención por ser comunes entre las mismas: misión social, valor social, cambio o transformación social, y sostenibilidad[1].</p> <p>La característica primordial del "emprendimiento social" sería entonces el aporte a la solución de necesidades sociales y se diferenciaría del tradicional en que no apela únicamente a la colocación de productos en el mercado, sino a la identificación de necesidades reales existentes en la sociedad, en la comunidad, en</p>
<p>diferentes dimensiones para aportar soluciones de manera rentable y sostenible, por lo que se hace cercano a los procesos de innovación social.</p> <p>Así las cosas, la definición de emprendimiento social es una discusión vigente, para la cual desde este Ministerio se considera de relevancia no limitar su evolución teórica y conceptual por vía de Ley, dado el amplio fundamento conceptual en la materia. Asimismo, es importante señalar que en esta categoría puede abarcar las empresas cooperativas, asociaciones y/o las sociedades de beneficio e interés colectivo, por ejemplo, por lo que es una categoría amplia.</p> <p>Finalmente, es importante tener en cuenta el parágrafo 9 del artículo 43 de la ley 2069, que señala: "Innpulsa Colombia, en conjunto con otras entidades del Gobierno Nacional, establecerán las respectivas definiciones sobre emprendimiento y sus diferentes características y tipos, así como los lineamientos que se deberán tener en cuenta para establecer la oferta institucional y apoyos que se brinden a emprendedores desde el Gobierno Nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en esta Ley y documentos de política pública que se hayan expedido para tal efecto."</p> <p>De acuerdo con ello, es innpulsa y en conjunto con otras entidades del Gobierno, la encargada de establecer las definiciones sobre los diferentes tipos de emprendimiento, en este entendido, un proyecto de ley no sería el medio para plantear una definición de emprendimiento social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2°. Definiciones. Para los fines de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones: 5. Territorio Solidario: espacio geográficamente delimitado, urbano o rural, donde se adelantan de manera autónoma actividades de relacionamiento social basadas en la cooperación y la ayuda mutua, como resultado de un proceso consensuado de la comunidad local y las organizaciones solidarias. <p>Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera importante revisar si estos espacios como "territorios delimitados geográficamente", es un concepto armónico con las definiciones de organización territorial vigentes en el país, regiones, departamentos y municipios y jurídicamente aplicable respecto a la definición de territorio a nivel constitucional y frente a la Ley orgánica de ordenamiento territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2°. Definiciones. Para los fines de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones: "6. Turismo Solidario: tipo de turismo cuya actividad económica se realiza esencialmente en beneficio del medio ambiente y las comunidades que viven y trabajan en los destinos vacacionales. Su desarrollo está basado en pautas de autogestión de los recursos, con prácticas democráticas y solidarias en el trabajo y en la distribución de los beneficios generados para el bienestar social, cultural, económico y ambiental de sus habitantes." <p>La definición se considera poco precisa y puede generar confusiones conceptuales, dado que no existe en la normatividad o en los lineamientos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La actividad turística, en cualquiera de sus tipologías, tiene como premisa el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (económica, ambiental y sociocultural), razón por la cual la definición del Proyecto de Ley hace referencia al turismo desarrollado bajo criterios de sostenibilidad que aplican para cualquier tipología y que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo viene impulsando a través de políticas como la de Turismo Sostenible y programas como los de turismo de naturaleza y turismo comunitario.</p>	<p>Adicional a esto, si se pretende destacar el ejercicio de las organizaciones solidarias vinculadas a la actividad turística, se considera oportuno que el turismo sea mencionado como una de muchas actividades económicas que puede desarrollarse bajo esquemas de trabajo comunitario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3°. Territorio Solidario. Créense los Territorios Solidarios como estrategia para el desarrollo de procesos de producción, transformación y/o comercialización sostenible de bienes y servicios para la sociedad, basados en los principios de la Economía Social y Solidaria -ESS, y la búsqueda del bien común entre sus habitantes. Los Territorios Solidarios serán incluidos en el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural – PLANFES, y en cumplimiento de lo establecido en la guía metodológica, resultado de lo establecido en el artículo 5° de la presente Ley. <p>Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera relevante revisar la creación de estos territorios con relación a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, particularmente respecto a los artículos 10. Esquemas asociativos territoriales, 11. Conformación de asociaciones de entidades territoriales y 19. Regiones de planeación y al artículo 285 de la Constitución Nacional para definir y delimitar cómo se entiende la categoría de territorio solidario como figura formal, si se trataría de una especie de zonas especiales, asociación entre entes territoriales, acuerdos formales entre diversos actores público - privados, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4°. Objetivos. Serán objetivos de los Territorios Solidarios: "1) Establecer relaciones e interacciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, basadas en la ética de la solidaridad. y 2) Dinamizar y movilizar las capacidades de organización de la comunidad para la generación de soluciones a diversas problemáticas comunes (...)" <p>Se considera importante definir cuál sería la figura jurídicamente planteada para asumir estas funciones y su relación con los entes territoriales. De igual forma, se considera fundamental hablar del fomento de un modelo de gestión turística de base comunitaria, más no de turismo solidario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 5°. Guía Metodológica. Para conformar un Territorio Solidario, el Gobierno nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, contará con el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para diseñar una Guía Metodológica para la conformación del Territorio Solidario, sobre el cual se concertará los aspectos administrativos, contables, tributarios, legales, económicos, estratégicos y de gobierno corporativo, entre otros. La Guía será implementada por la comunidad local y las organizaciones solidarias impulsoras del proceso, y no sustituye los requisitos legales para la constitución de las cooperativas, empresas sin ánimo de lucro y demás organizaciones solidarias que la integren (...). <p>Teniendo en cuenta que el concepto a nivel teórico y metodológico implica todos los elementos espaciales, así como las relaciones humanas sociales, económicas, políticas y culturales en dinámicas de autoreconocimiento y procesos históricos de conformación, así como lo elementos normativos y organizativos necesarios para su establecimiento, no queda claro si mediante la Ley y a través de una guía se logre impulsar la creación de territorios de este tipo.</p> <p>No obstante, para este Ministerio no queda claro si la Ley se refiere a la creación de algún tipo de organización solidaria de índole privado de segundo o tercer grado que propenderá por desatar estos procesos, teniendo en</p>

<p>cuenta que en el inciso anterior se señala que la guía no sustituye los requisitos legales para la constitución de las cooperativas, empresas sin ánimo de lucro y demás organizaciones solidarias que la integren y en el numeral 3 se habla del establecimiento de sus estatutos. Adicionalmente, en el Parágrafo 3 se establece la potestad de registrar el nombre en la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 6. Política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios. Para la promoción de los Territorios Solidarios, la asociatividad, el Emprendimiento Social y la Economía Social y Solidaria -ESS, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo, contará con el término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para formular la Política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios. <p>Se considera pertinente revisar si los fines que persigue el proyecto de Ley se pueden trabajar mediante el desarrollo de una política pública para la promoción de la economía social y solidaria con enfoque de desarrollo local que posibilite la generación de procesos territoriales para la generación de redes, encadenamientos, clústeres en procesos progresivos y voluntarios de apropiación socio-cultural, buscando la consolidación de este tipo de territorios mediante una transición histórica, tomando como referentes caso como Mondragón en España.</p> <p>De la misma forma, desde este Ministerio se considera importante establecer una diferenciación entre el alcance de esta nueva política frente a la política de economía solidaria que se encuentra en construcción actualmente en cabeza del Ministerio del Trabajo y la UAEOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 7°. Niveles de desarrollo. Los Territorios Solidarios se clasifican en cuatro (4) niveles de desarrollo según las necesidades económicas, sociales y medioambientales presentes en cada territorio. La identificación de los Territorios Solidarios según su nivel de desarrollo, permite focalizar la oferta institucional, nacional o territorial, y la segmentación de la población beneficiaria, en cumplimiento de la Política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios. (...). Artículo 8°. Áreas estratégicas en la construcción de los Territorios Solidarios. En la Política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios, se deberán desarrollar las siguientes áreas estratégicas, para abordar de manera integral y transversal el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales: <p>Desde esta Cartera se considera pertinente no desarrollar elementos tan específicos en la iniciativa, con el objetivo de desarrollar procesos amplios y participativos de reglamentación y de construcción de la política pública, especialmente en el orden territorial, en consonancia con el espíritu de la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 10° Alianzas Solidarias. Los Territorios Solidarios podrán establecer Alianzas Solidarias con empresas, entidades financieras, centros de educación superior, cajas de compensación familiar, cámaras de comercio, organizaciones sin ánimo de lucro, y demás agentes para la provisión de bienes y servicios en favor de la comunidad local y las organizaciones solidarias que lo integren, en cumplimiento de la Política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios. A través de las Alianzas Solidarias se promoverán ofertas en materia de salud, deporte, recreación, educación, compra de vivienda, 	<p>acceso a financiación, servicios públicos, entre otros, que garanticen una mejor calidad de vida para sus habitantes.</p> <p>Desde este Ministerio se considera pertinente revisar si el Proyecto de Ley se refiere a la creación de algún tipo de organización solidaria de índole privado de segundo o tercer grado.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 12°. Circuito de la Economía Solidaria. Los Territorios Solidarios facilitarán las condiciones habilitantes para la creación, sostenibilidad y crecimiento del Emprendimiento Social a través del Circuito de la Economía Solidaria, que contribuyan a la generación de ingresos, la superación del desempleo, la informalidad y la pobreza a través de iniciativas productivas comunitarias en sus territorios (...). <p>Se reitera que se considera pertinente revisar si los fines que persigue el proyecto de Ley se pueden trabajar mediante el desarrollo de una política pública para la promoción de la economía social y solidaria con enfoque de desarrollo local que posibilite la generación de procesos territoriales para el fortalecimiento de los sistemas productivos locales, la generación de redes, encadenamientos, clústeres en procesos progresivos y voluntarios de apropiación socio-cultural, buscando la consolidación de este tipo de territorios mediante una transición histórica, tomando como referentes caso como Mondragón en España.</p> <p>De otra parte, se recomienda revisar la delimitación de las posibles relaciones a establecer en los encadenamientos, teniendo en cuenta que en los territorios coexisten distintas formas organizacionales, actores y mercados que no se limitan al contexto de la economía solidaria, por lo que sería importante para el desarrollo progresivo de estos territorios tener un enfoque amplio e integral de los sistemas productivos locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 13°. Red Nacional del Emprendimiento Social. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de Innpulsa Colombia, contará con el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para conformar la Red Nacional del Emprendimiento Social, una estrategia de diálogo, intercambio, integración y articulación que facilite la creación y el fortalecimiento de los Emprendimientos Sociales y la consolidación del Circuito de la Economía Solidaria (...). <p>Es importante resaltar que la Ley 2069 de 2020 con el espíritu de mejorar la articulación y simplificar el funcionamiento del sistema en beneficio de la política para las MIPymes y emprendedores nacionales, derogó el artículo 5° de la Ley 1014 de 2006 y planteó en su artículo 57° que las Redes Regionales para el Emprendimiento se integren al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación -SNCI a través de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación y su objeto será el de articular las políticas, planes, proyectos y programas de emprendimiento con las necesidades propias de cada región.</p> <p>En tal sentido, no se considera pertinente crear una red aislada del sistema de manera independiente para mantener el espíritu de la citada norma y en todo caso se resalta que el emprendimiento en un sentido amplio está incluido en el citado artículo, por lo que el emprendimiento social hace parte del ecosistema regional que puede integrar las redes regionales y el trabajo a realizar es la promoción de la participación de estos actores en el marco de sistema definido en la Ley 2069 de 2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 13°. Parágrafo 1°. iNNpulsa Colombia y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, con el acompañamiento del Ministerio de Tecnologías de Información de las
<p>Telecomunicaciones, diseñarán e implementarán un esquema de oferta de servicios modulares para los emprendedores sociales adscritos a la Red Nacional del Emprendimiento Social, que requieran de fortalecimiento en capacidades contables, gerenciales, financieras, de negociación, mercadeo y gestión del financiamiento, entre otras. Este esquema se implementará en cumplimiento de la Política Nacional de Emprendimiento, establecida en el documento CONPES 4011.</p> <p>Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no se considera procedente incluir este parágrafo en la Ley, teniendo en cuenta que como lo indica el mismo artículo, ya existe una acción en el CONPES 4011 de 2020 orientada a este propósito que aborda el emprendimiento en sentido amplio y que no excluye el emprendimiento social.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 15°. Modelo de Atención para los Mercados Campesinos Solidarios Parágrafo 2°. iNNpulsa Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, el Departamento para la Prosperidad Social y la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, formularán e implementarán una estrategia de fortalecimiento a emprendimientos de la agricultura familiar y comunitaria en los Mercados Campesinos Solidarios, que permita el mejoramiento de las capacidades productivas, a través de iniciativas de asistencia técnica y mentorías, incluyendo apoyo técnico para trámites y requisitos de producto y funcionamiento, de acuerdo con las realidades locales y territoriales. Esta estrategia se implementará en cumplimiento de la Política nacional de emprendimiento, establecida en el documento CONPES 4011. <p>Teniendo en cuenta el comentario anterior, no se considera procedente incluir este parágrafo en la Ley, teniendo en cuenta que como lo indica el mismo artículo, ya existe una acción en el CONPES 4011 de 2020 orientada a este propósito que aborda el emprendimiento de subsistencia e inclusión que incluye todo tipo de emprendimiento rural o agropecuario.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 16: Plan Territorial de Turismo Solidario. Los Territorios Solidarios podrán contar con un Plan Territorial de Turismo Solidario, con el propósito de aprovechar de manera responsable las bondades sociales, culturales, y ambientales del territorio, minimizar el impacto sobre el entorno y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales a través de la oferta turística. <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, contará con el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para formular las bases del Plan Territorial de Turismo Solidario, a fin de ser aplicado debidamente por la comunidad local y las organizaciones solidarias. Las bases que formule el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el Plan Territorial de Turismo Sostenible se alinearán a los objetivos de la Política para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia, y demás políticas sectoriales sobre la materia.</p> <p>Serán objetivos del Plan Territorial de Turismo Solidario:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Concertar una visión compartida, las estrategias de trabajo con sus objetivos, las etapas del proceso y los aspectos organizacionales requeridos para el desarrollo del Plan. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Diseñar las bases para estructurar estudios de mercado y planes de negocios sostenibles destinados a la explotación turística responsable en el territorio. 3. Estructurar una oferta de productos y servicios turísticos competitivos con dinámicas de la economía solidaria. 4. Fomentar el consumo de bienes y servicios de manera sostenible con el entorno económico, social y medio ambiental. 5. Garantizar la participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación del Plan Territorial de Turismo Solidario, como instrumento de articulación y socialización con la comunidad. 6. Fomentar la cultura de la colaboración, la ayuda mutua y la solidaridad en las diferentes etapas del Plan Territorial de Turismo Solidario. <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con las Cámaras de Comercio del país, diseñará una ruta de atención para facilitar el proceso de legalización y formalización de los proyectos productivos que desarrollen actividades turísticas en los Territorios Solidarios.</p> <p>Esta propuesta rompe con el esquema normativo existente para la planificación del turismo en el país, por lo que se sugiere suprimirla. La Ley 300 de 1996, en su artículo 16, establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, siguiendo las directrices de la Constitución Política de Colombia para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, debe preparar el Plan Sectorial de Turismo en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales. Igualmente, habilita a las entidades territoriales a realizar sus propios planes sectoriales de turismo, que, además deben incluir un plan de acción de turismo sostenible. Este plan, además de estar reglamentado por el artículo 8 de la Ley 2068 de 2020, cumple con los mismos objetivos que se le atribuyen al "Plan Territorial de Turismo Solidario".</p> <p>Sumado a lo anterior, en tanto no es claro si un "territorio solidario" es una institución pública (que representa un espacio geográfico delimitado) o una persona jurídica, tampoco es claro quiénes serían los actores encargados de formular y ejecutar dicho plan.</p> <p>En todo caso, la propuesta genera duplicidades en relación con procesos de planificación y lineamientos ya formulados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tales como los relacionados con el turismo sostenible, el turismo responsable y el turismo comunitario. Además, fusiona elementos propios de un plan de desarrollo con los de una guía metodológica y un plan operativo. Así, por ejemplo, diseñar las bases para estructurar estudios de mercado y planes de negocios sostenibles hacen referencia más a metodologías y no a lineamientos estratégicos para el desarrollo de esta modalidad de asociación.</p> <p>Una vez exista mayor claridad sobre la viabilidad técnica y legal de la figura que se propone, una alternativa a incluir en el proyecto de ley sería la responsabilidad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de incluir en los Planes Sectoriales de Turismo alguna disposición relativa al impulso y fortalecimiento de las formas asociativas del turismo que basen su actuación en el desarrollo y el crecimiento económico y social sostenible.</p> <p>Finalmente, es importante la precisión de los términos. La formalización del sector hace referencia a prestadores de servicios turísticos debidamente caracterizados por norma y no por proyectos productivos.</p>

<p>• Artículo 17: Gremio Turístico. Los Territorios Solidarios que desarrollen actividades de turismo, podrán conformar una entidad sin ánimo de lucro y de carácter gremial que represente, defienda y promueva los intereses generales del Turismo Solidario, procurando el crecimiento sostenible del sector y buscando atender las necesidades de desarrollo de sus asociados.</p> <p>Es importante tener en cuenta que los gremios son asociaciones conformadas por empresas que realizan la misma actividad laboral para contribuir positivamente a cada una de ellas y al sector que representan. Por lo tanto, no es claro un conjunto de "espacios geográficamente delimitados" (como se define a los territorios solidarios) puede conformar un gremio y, en esta medida, podría perderse la naturaleza del concepto de "gremio" y su utilidad práctica para los intereses de la cadena del sector turístico.</p> <p>Por otra parte, es importante señalar que el Viceministerio de Turismo ha identificado en el último año un amplio número de redes e iniciativas de red de carácter local, departamental, regional y una nacional. En este sentido no se considera eficiente la creación de nuevas redes, sino su articulación frente a los lineamientos de política para el desarrollo del turismo comunitario y sostenible. Por lo anterior, se recomienda orientar la propuesta del Proyecto de Ley hacia el apoyo y fortalecimiento de redes de colaboración de turismo, gestionadas por organizaciones solidarias, que contribuyan a fortalecer la gobernanza para la planificación del turismo en los territorios.</p> <p>• Artículo 18°. Territorio Solidario de Tecnología, Innovación y Conocimiento. Créense los Territorios Solidarios de Tecnología, Innovación y Conocimiento, como un ecosistema tecnológico de cooperación, integración, ayuda mutua y solidaridad para el fomento, adaptación y transferencia de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, el I+D+i y la construcción de sociedades del conocimiento. El propósito de los Territorios Solidarios de Tecnología, Innovación y Conocimiento es promover la creación y difusión de organizaciones solidarias dedicadas al desarrollo de nuevas tecnologías, su participación en la solución de problemas sociales y la generación de ingresos sostenibles. Este tipo de Territorio no está limitado a un espacio geográficamente delimitado, y podrá asociar a comunidades y organizaciones solidarias a través del Ecosistema Digital Solidario -EDS desde cualquier territorio del país.</p> <p>Desde esta cartera se considera necesario revisar la pertinencia de establecer este tipo de territorio, frente a las posibles barreras que se han identificado con relación al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación que han llevado al proponer un sistema solidario funcionado de manera paralela y no integrada.</p> <p>• Artículo 19°. Ecosistema Digital Solidario -EDS. Créese el Ecosistema Digital Solidario -EDS, una estrategia que asocie a los Territorios Solidarios de Tecnología, Innovación y Conocimiento con los demás actores del sector tecnológico y digital, aprovechando los recursos y servicios ofrecidos por los centros de educación superior, los Tecnoparques del SENA, los CEMPRENDE, y los demás ecosistemas del emprendimiento y de innovación tecnológica en todo el país. A través del Ecosistema Digital Solidario -EDS, se podrán conformar, asociar e identificar los Territorios Solidarios de Tecnología, Innovación y Conocimiento que cumplan los requisitos de la Guía Metodológica, y facilitará su asociatividad con otros Territorios Solidarios.</p>	<p>Se considera necesario revisar la pertinencia de establecer este tipo de territorio, frente a las posibles barreras que se han identificado con relación a las políticas de apropiación y transformación digital que han llevado al proponer un sistema solidario funcionado de manera paralela y no integrada a las políticas actuales.</p> <p>• Artículo 20°. Articulación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo, en el marco de la Política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios, diseñarán una estrategia de articulación interinstitucional, encaminada a promocionar el Circuito de la Economía Solidaria, a través de la Red Nacional del Emprendimiento Social, con el propósito de integrar los proyectos productivos que surjan en los Mercados Campesinos Solidarios, el Turismo Solidario y Ecosistema Digital Solidario -EDS.</p> <p>Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no se considera procedente el artículo teniendo en cuenta las observaciones realizadas en los artículos precedentes.</p> <p>De esta manera damos respuesta, y esperamos que estos comentarios puedan ser tenidos en cuenta dentro del trámite legislativo de la iniciativa.</p> <p>[1] Alvord, Brown y Lets (2004) citados por Mair y Martí (2006); BID (2006); GEM (2011); Guzmán y Trujillo (2008); Mort, Weerawardena, y Carnegie (2002) citados por Mair y Martí (2006) y Roa (2013). Franco Pedraza, P. (2017)</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>AURELIO ENRIQUE MEJÍA MEJÍA (E) VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E) DESPECHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL</p>
---	--

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 588 DE 2021 -- CÁMARA, 116 DE 2020 -- SENADO

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

<p>2. Despacho del Viceministro General Bogotá D.C.</p> <p>Honorable Representante JENIFER KRISTIN ARIAS FALLA Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 N° 8-68 — Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> <p align="center">  Radicado: 2-2021-050100 Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2021 11:03</p> <p align="center">Radicado entrada No. Expediente 42953/2021/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al texto propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley N° 588 de 2021 -- Cámara, 116 de 2020 -- Senado "Por medio de la cual se promueve la restauración a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones".</p> <p>Respetada Presidenta:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de iniciativa del Congreso tiene por objeto establecer la creación del área de vida en cada uno de los municipios del país, con participación activa de toda la población, con el objetivo de mitigar el cambio climático y la recuperación y conservación de ecosistemas.</p> <p>El artículo 2 dispone que la "presente ley establecerá las directrices generales para la creación del Área de Vida, la cual estará a cargo de las alcaldías, con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción". Así mismo, el parágrafo 5 del artículo 3 señala que "las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción deberán levantar una Línea Base con la información general y específica del estado inicial de las Áreas de Vida establecidas por las alcaldías a restaurar, aspectos correspondientes a todos los factores bióticos y abióticos que intervengan en el lugar, así como el radio de influencia al que este estaría sometido".</p> <p>En relación con el tratamiento presupuestal de las corporaciones autónomas regionales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, ha sostenido:</p> <p align="center">"CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES — Recursos / CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES — Régimen presupuestal.</p> <p>¹ Corte Constitucional. Sentencia C—275 de 23 de julio de 1998. M.P. Carmona Izaza de Gómez.</p>	<p>Atendiendo a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoce a esta clase de entidades: <u>en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4° del Decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución.</u>" (Subrayado fuera de texto)</p> <p>Por lo tanto, para el manejo de su presupuesto en lo atinente a los recursos provenientes de la Nación, las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran sujetas a los principios contenidos en el ordenamiento Constitucional y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Adicionalmente, el artículo 25 de la Ley 344 de 1996² dispone:</p> <p><u>"Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, financiarán sus gastos de financiamiento, inversión y servicio de la deuda con los recursos propios que les asigna la Ley 99 de 1993.</u></p> <p><u>El Gobierno Nacional hará los aportes del presupuesto nacional a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible cuando sus rentas propias por los aportes que reciban del Fondo de Compensación sean insuficientes.</u>" (Subrayado fuera de texto)</p> <p>De conformidad con la legislación transcrita, los artículos citados no tendrían impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando los costos asociados a las obligaciones allí enunciados sean cubiertos con los recursos propios de las corporaciones autónomas regionales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 344 de 1996 transcrita. No obstante, se debe tener en cuenta que, en caso tal que dichos recursos sean insuficientes, estas nuevas obligaciones producirían presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados.</p> <p>Además, el artículo 2 de la iniciativa dispone que los municipios "deberán destinar un porcentaje del territorio municipal para promover la siembra, el manejo, el mantenimiento y el monitoreo de especies de árboles", respecto de lo cual se considera que, por su carácter imperativo se podría desconocer la autonomía territorial de gobernarse por autoridades propias y de manejar sus recursos, conforme el artículo 287 Constitucional.</p> <p>Por otra parte, el artículo 5 señala lo siguiente:</p> <p><u>"Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano de acuerdo a lo establecido en la presente ley, tendrá acceso a los siguientes beneficios:</u></p> <p>a) <u>El menor de edad que ingrese a una institución oficial de educación superior y haya obtenido el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano en el año inmediatamente anterior, podrá ser beneficiario de un descuento hasta del 10% del costo de la matrícula, por el primer semestre o</u></p> <p>² "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones"</p>
--	---

<p>periodo académico. Cada institución de educación superior definirá la aplicación de este numeral de acuerdo con la viabilidad económica y en pleno ejercicio de la autonomía universitaria.</p> <p>b) Quien como estudiante de una institución oficial de educación superior obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano en el año inmediatamente anterior al inicio del periodo académico podrá ser beneficiario de un descuento hasta del 5% del costo de la matrícula, por una única vez. Cada institución de educación superior definirá la aplicación de este numeral de acuerdo con la viabilidad económica y en pleno ejercicio de la autonomía universitaria.</p> <p>c) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá derecho al 10% de descuento en el valor a cancelar (sic) por concepto del trámite de apostilla o legalización de documentos.</p> <p>d) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá derecho al 10% del valor a cancelar (sic) por concepto de copia de registro civil de nacimiento.</p> <p>e) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá derecho al 10% del valor a cancelar (sic) por concepto de expedición de certificado de tradición y libertad de inmuebles.</p> <p>f) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá derecho al 10% del valor a cancelar (sic) por la expedición de la tarjeta profesional.</p> <p>g) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá el derecho al descuento del 10% en el valor a cancelar (sic) por el ingreso a alguno de los Parques Nacionales Naturales.</p> <p>h) Quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano tendrá el derecho al descuento del 5%, por única vez, en el valor a cancelar (sic) en el servicio público domiciliario de su elección."</p> <p>Con el fin de cuantificar el impacto que esta medida podría tener en las finanzas de la Nación, se ponen a consideración las siguientes estimaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con respecto de los literales a y b, el Ministerio de Educación establece que las Instituciones de Educación Superior (IES) son las entidades que cuentan, con arreglo a las normas legales, con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la educación superior en el territorio colombiano. Por tanto, estas pueden clasificarse en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y universidades. La clasificación impone claras restricciones a la hora de hacer un estimado del descuento aproximado que podría obtener un ciudadano que obtenga el Certificado propuesto, toda vez que existe una alta variabilidad en las tarifas entre las IES dada su amplia clasificación. • Con respecto del literal c, según datos obtenidos del portal de la Cancillería, el trámite de apostilla en Colombia es de \$31.000, mientras que el trámite de legalización es de \$21.000; por consiguiente, el descuento total aproximado que tendría un ciudadano que obtenga el Certificado propuesto será de \$5.200. • En relación con el literal d, según datos obtenidos del portal web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el costo de la copia del registro civil en Colombia es de \$7.600, por consiguiente, el descuento total aproximado que tendría un ciudadano que obtenga el Certificado propuesto será de \$760. • Respecto del literal e, según datos obtenidos del portal web de la Superintendencia de Notariado y Registro, el costo del certificado de tradición y libertad tiene un costo de \$17.000, que podría ascender a \$36.900 si se superan las 150 anotaciones; por consiguiente, el descuento total aproximado que tendría un ciudadano que obtenga el Certificado propuesto oscilaría entre \$1.700 y \$3.690. • Respecto del literal f, es pertinente señalar que el costo de expedición de las tarjetas profesionales es variable según la profesión de cada ciudadano que pretenda acceder a dicho servicio. Según COPNIA, este proceso puede tener un costo de \$429.000, mientras que según CONALPE, el costo será de \$390.000. Así las cosas, a 	<p>modo de ejemplo y sólo como costo referencial, el descuento total aproximado que tendría un ciudadano que obtenga el Certificado propuesto sería de \$40.000.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En relación con el literal g, se destaca que el costo de ingreso a los Parques Nacionales Naturales es variable según la edad e incluso la procedencia del ciudadano, algo que imposibilita la cuantificación del descuento propuesto. <p>En todo caso, el costo que tendría la implementación de la medida dependerá de la cantidad de ciudadanos que accedan a dichos servicios, e incluso de sus características en términos de edad y procedencia. Esta variabilidad dificulta el poder cuantificar con precisión a los beneficiarios que se cobijarían con la medida durante cada vigencia fiscal ni sus características particulares. No obstante, es de advertir que podría generar afectaciones marginales en los ingresos de las entidades encargadas del recaudo proveniente de la prestación de dichos servicios.</p> <p>Por otra parte, el artículo 9° dispone que "Las Autoridades Ambientales locales y regionales generarán (sic) programas y destinarán un porcentaje de su presupuesto con el fin de velar por el manejo, mantenimiento y monitoreo de las áreas sembradas por esta ley, con el apoyo de organizaciones comunitarias y sin ánimo de lucro sociales y ambientales".</p> <p>Sobre el particular, este Ministerio puntualiza que dicho artículo explicita la destinación y ordenanza de recursos para realizar la correspondiente ejecución de los proyectos en mención. En tal sentido, es necesario poner de presente que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que la desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto otorga a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas para el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas se tendría que ajustar a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.</p> <p>Adicionalmente, es pertinente poner de presente que, si se pretende el diseño de programas y políticas en materia ambiental, de conformidad con la Ley 99 de 1993,³ esta actividad corresponde a las autoridades nacionales. De otro lado, a los municipios, de conformidad con el artículo 65 ibidem, les corresponde promoverlas y ejecutarlas. De tal manera que, si el objetivo es extender la competencia para la creación de esos programas, se debería modificar el precitado artículo 65, por aspectos de técnica legislativa.</p> <p>En ese mismo contexto, toda vez que será a los municipios a quienes les corresponderá la ejecución de los programas, se deberían asignar los recursos para esos efectos, de conformidad con lo ordenado por el artículo 356 superior, respecto de lo cual ha señalado la Corte Constitucional que "el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)", y no simplemente hacer referencia genérica a "un porcentaje de su presupuesto".</p> <p>Por otra parte, el artículo 10 señala que "Los entes territoriales deberán dar cumplimiento (sic) al artículo 111 de la Ley 10 de 1993..." lo cual no es necesario y carece de técnica legislativa porque no es dable que una ley disponga la obligatoriedad de cumplir otra.</p> <p><small>³ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones"</small></p>
---	--

Adicionalmente, el artículo 16 prevé que se instituirá "la Gran Condecoración del Árbol como galardón para quienes a través de sus acciones ejemplares preserven, mantengan y hagan monitoreo (sic) de los árboles sembrados en las Áreas de Vida. Dicho galardón se entregará en los niveles municipal, departamental y nacional y tendrá cinco categorías (...)".

Al respecto, es preciso advertir que, en caso tal que dicha condecoración implique el otorgamiento de incentivos y que para ello se haga necesario incurrir en costos no previstos en el presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, se producirían presiones de gasto futuras, y, por lo tanto, habría afectaciones en las finanzas de la Nación. De igual forma, sin perjuicio de lo anteriormente mencionado, es prudente resaltar que el artículo 16 del Decreto 371 de 8 de abril de 2021⁴, establece explícitamente que "queda prohibido el otorgamiento de condecoraciones de cualquier tipo que generen erogación".

Ahora bien, el parágrafo del artículo 1º, los artículos 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, y 16 asignan obligaciones adicionales a las entidades territoriales. Al respecto, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9º del artículo 356 constitucional "(...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas". Por lo tanto, eventualmente la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados dada la insuficiencia de presupuesto por parte de la entidad territorial descentralizada, de forma que se garantice a ésta los recursos necesarios para atender las obligaciones referidas.

Por último, el artículo 18 establece que "El Ministerio de Medio Ambiente reglamentará la presente ley y establecerá las excepciones para el cumplimiento de la misma, dentro de los seis (6) meses después de la expedición de esta ley", respecto de lo cual se debe señalar que las excepciones a la aplicación de la ley deberían ser establecidas directamente por la ley y no por una autoridad administrativa mediante un reglamento, pues se corre el riesgo de que se exceda la potestad reglamentaria.

En todo caso, se requiere dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir 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 respectivo financiamiento. De esta forma, es posible determinar la afectación a las finanzas de la Nación y si en todo caso, se cumple con las prerrogativas enunciadas por las normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica antes enunciada.

Por lo tanto, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable a la iniciativa del asunto y reitera su ánimo de colaborar con la actividad legislativa, en el marco de la Constitución Política, la ley y de disciplina fiscal vigentes

Atentamente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
 Viceministro General
 DGPPN(DAFIOAJ)

Con copia a: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano — Secretario General de la Cámara de Representantes
 Elaboró: Oscar Juanuario Bocanegra Ramírez
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

⁴ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial
y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-050295

Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2021 16:59

Radicado entrada
No. Expediente 43093/2021/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 250 de 2021 Cámara “por medio de la cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones.” Radicado 1-2021-078681

Respetado Presidente,

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal del Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, Dr. Orlando Anibal Guerra De La Rosa, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto que el Ministerio del Trabajo otorgue un Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial a las empresas que vinculen dentro de su personal, población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, en los niveles de dirección, supervisión y operación, en al menos un 10% de su planta laboral, ello con el ánimo de que dicho Certificado sea válido como un indicador positivo y de mayor puntaje para las empresas que deseen contratar con el Estado.

Al respecto, se observa que por tratarse de un Certificado de carácter meritório que se pueda utilizar como criterio diferenciador en las contrataciones con el Estado no tendría por qué generar costos adicionales para la Nación, siempre y cuando su expedición se atienda con los recursos anualmente presupuestados para el Ministerio del Trabajo, para así no generar impacto presupuestal adicional alguno.

Por lo anterior, se solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Viceministro General

OJ
LU-1689/2021
Elaboró: Sonia Lorena Ibaigón Ávila
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

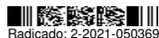
CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 435 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1617 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2021-050369

Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2021 08:12

Radicado entrada
No. Expediente 43138/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 435 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 1617 de 2013 y se dictan otras disposiciones”

Respetada Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, establece los lineamientos para que los distritos de Colombia cuenten con herramientas adicionales que les permitan organizarse administrativamente y tener nuevas fuentes de financiación.

Para el efecto, el artículo 7 del Proyecto modifica el artículo 63 de la Ley 1617 de 2013¹ relativo a los recursos del Fondo de Desarrollo Local (FDL), adicionando el numeral 7 en el que establece como una nueva fuente del Fondo “(...) los ingresos provenientes de los diferentes Fondos de la Nación y patrimonios autónomos (...)”.

Al respecto, se debe tener en cuenta que los artículos 356 y 357 de la Constitución Política establecen el derecho de las entidades territoriales a participar de las rentas nacionales, reglamentados por las leyes 715 de 2001² y 1176 de 2007³, las cuales determinan la forma de distribuir los recursos de la Nación en las entidades territoriales, creando para ello el Sistema General de Participaciones. El SGP es el principal “(...) instrumento a través del cual las entidades territoriales ejercen su derecho a participar en las rentas nacionales (...)”⁴ y “(...) está constituido por los

¹ Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.”

² Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 del Acto Legislativo 01 de 2001 por la cual se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

³ Ley 1176 de 2007 “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

⁴ Corte Constitucional. Sentencia 1154 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales (...)”⁵. Los recursos del SGP de los departamentos, distritos y municipios se destinan a la financiación de los servicios públicos a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. En este sentido, es claro que hoy en día los distritos cuentan con una fuente de financiación para los servicios públicos con cargo a las rentas nacionales.

Por su parte, en lo que respecta a los FDL, los artículos 61 y 73 de la Ley 1617 de 2013 señalan “En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a Sesiones Plenarias y Comisiones Permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias”. (...) Y estos (...) solo podrán financiar los proyectos que se encuentren en el banco de programas y proyectos de inversión local”. Es importante mencionar que de conformidad con el artículo 2.6.6.2.3. del Decreto 2388 de 2016⁶, los recursos de los FDL no están comprendidos en los presupuestos distritales.

Ahora bien, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto –Decreto 111 de 1996⁷, el Presupuesto General de la Nación (PGN) comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta⁸. Y es preciso señalar que el PGN en su componente de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional⁹.

En lo que respecta a los fondos especiales, la Corte Constitucional distingue los Fondos-cuenta de los fondos-entidad, refiriéndose a los primeros como verdaderos fondos especiales y a los segundos como entidades de naturaleza pública. Particularmente, en la sentencia C-438 de 2017 el alto Tribunal señala lo siguiente:

“(...) los fondos especiales hacen parte del presupuesto de rentas y recursos de capital de presupuesto general de la Nación. Según el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto pueden ser de dos modalidades: (i) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico; o (ii) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador. Los fondos-cuenta son fondos especiales, mientras que los fondos-entidad corresponden a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir que es una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública. Así, los fondos-cuenta se refieren al sistema de manejo de recursos que no cuenta con personería jurídica, puede ser un patrimonio autónomo y, en general, se admite que se rijan por las reglas de contratación de derecho privado como una excepción a las disposiciones que rigen la contratación pública, que son temporales en el contexto de situaciones de emergencia”¹⁰. (Negritilla y subrayado fuera de texto)

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-566/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis

⁶ Decreto 2388 de 2016 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales”

⁷ Decreto 111 de 1996

⁸ Artículo 3 del Decreto 11 de 1996

⁹ Artículo 11 del Decreto 11 de 1996

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-438 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Respecto de los fondos – cuenta, el asunto adquiere especial relevancia dado que como bien lo expresa la Corte, aun cuando se encuentran vinculados a una autoridad de la administración pública pueden organizarse como patrimonios autónomos¹¹. Esta particularidad es importante si se tiene en cuenta que la propuesta legislativa señala como fuente de financiación de los FDL, **los ingresos provenientes de los diferentes Fondos de la Nación y patrimonios autónomos**. Bien expresa la Corte, la constitución del patrimonio autónomo admite la posibilidad de que se rijan por las reglas de contratación de derecho privado y por esto se hace necesaria la distinción entre el encargo fiduciario o fiducia pública, aplicable en la contratación estatal, y la fiducia mercantil, aplicable en la contratación privada mercantil. Y es que para los actos o contratos de encargo fiduciario o fiducia pública, de acuerdo con la Ley 80 de 1993¹², *“cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente”*¹³, mientras que la fiducia mercantil consiste en *“un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario”*¹⁴.

Conforme con lo anterior, este Ministerio¹⁵ aclara que en el evento en que el patrimonio haya sido legalmente autorizado ocurre la transferencia de dominio, y por ende la ejecución de los recursos, por lo que estos dejan de pertenecer al Presupuesto General de la Nación y, en consecuencia, su manejo se sujeta a lo dispuesto por el derecho privado. A contrario sensu, si el contrato se circunscribe a una fiducia pública o encargo fiduciario, los recursos no se consideran ejecutados con el simple giro a la entidad fiduciaria, toda vez que la entrega es para su administración y, por tanto, su manejo está sujeto a lo previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, siendo necesario para su ejecución el recibo de los bienes o la prestación de servicios que desarrollen el objeto de la apropiación.

Por lo anterior, no es de recibo para este Ministerio establecer como fuente de financiación de los FDL **los ingresos provenientes de los diferentes Fondos de la Nación y patrimonios autónomos, pues a todas luces esa propuesta resulta inconveniente en perjuicio de la administración eficiente y control tutelar de los recursos de la Nación, y eventualmente podría estar viciado de inconstitucionalidad por violar la Ley Orgánica del Presupuesto y la autonomía presupuestal de los recursos de la Nación.**

Tanto para el caso de los Fondos de la Nación como el de patrimonios autónomos, al referirse la propuesta a “ingresos” se excluye el cumplimiento de los correspondientes trámites legislativos dispuestos para la debida “ejecución” de los recursos. En efecto, el FDL podría requerir directamente los recursos a los Fondos de la Nación sin el cumplimiento de los preceptos determinados en las normas orgánicas de presupuesto tales como los establecidos en los artículos 11, 36 y 110 del EOP, lo que interferiría con los mecanismos definidos allí para la ejecución del PGN y las secciones presupuestales que ejecutan estos recursos. Esto podría constituir un quebrantamiento de la ley y la Constitución Política. Además de desfinanciar eventualmente los Fondos de la Nación y las destinaciones de los recursos que inicialmente estaban estipuladas para dichos Fondos.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-438 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado
¹² Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
¹³ Artículo 32 de la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”
¹⁴ Artículo 1226 del Código de Comercio
¹⁵ Concepto Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Asunto: Ejecución del Presupuesto Rad. 1-2007-061423

Para el caso particular de los ingresos provenientes de los Fondo-cuenta, la aplicación de la disposición propuesta desprendería a la Nación de toda posibilidad para ejercer la potestad de administrar los recursos y así ejercer sus facultades fiscales sobre los mismos. Respecto de los ingresos provenientes de los patrimonios autónomos, debe tenerse en cuenta, en línea con lo expresado anteriormente que, una vez ingresan recursos a dichos patrimonios, éstos dejan de ser parte del PGN por entenderse ejecutados y, por lo tanto, no pueden ser recursos directos para fondear a los FDL.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que este artículo propuesto podría atentar contra la autonomía presupuestal de la cual gozan las entidades nacionales para el correcto ejercicio de la función administrativa al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones¹⁶, y que se concreta en “la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección”¹⁷, facultades que “estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces”¹⁸.

Finalmente, la propuesta estaría incluyendo nuevos recursos de la Nación para la financiación de los FDL, toda vez que el artículo 63 de la Ley 1617 de 2013 establece como fuente de financiación de dichos fondos los que transfiera la Nación. Es por todo lo anterior que este Ministerio solicita la eliminación del numeral 7 del artículo 7 del Proyecto de Ley.

Por otro lado, el artículo 9 establece que *“a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el alcalde podrá determinar el monto de transferencias de recursos del presupuesto de la administración central que se asignará a los fondos de desarrollo local, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los planes de desarrollo aprobados y los proyectos de inversión en las localidades. Las inversiones que se realicen directamente en cada localidad, podrá sumarse para cumplir con la cuota del 20% de los ingresos corrientes, sin que el presupuesto asignado sea inferior al de la vigencia anterior”*

El artículo citado se podría interpretar de dos maneras: i) se está eliminando el mínimo (10%) y el máximo (30%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito o, ii) se está estableciendo un mínimo de transferencias del 20%, que en ningún caso podrá ser inferior al de la vigencia anterior.

Cualquiera sea la interpretación, es preciso tener en cuenta que actualmente el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que *“no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación. El concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados”*. Por lo que es claro que actualmente, **autónomamente, los distritos especiales pueden incrementar la participación mínima del 10% hasta el 30% de los ingresos corrientes para sus localidades.**

A su vez, dependiendo de la interpretación del artículo 9 del Proyecto: **i) se crearían inflexibilidades en los recursos existentes o, ii) se podría causar un impacto fiscal en los distritos existentes y los municipios que se eleven a dicha categoría, al producir un desplazamiento de recursos en un porcentaje permanente y no inferior al 20%**

¹⁶ Artículo 209 de la Constitución Política
¹⁷ Artículo 110 del Decreto 111 de 1996
¹⁸ Artículo 110 del Decreto 111 de 1996

para que su ejecución esté determinada por las localidades. En razón de todo lo anterior, respetuosamente, se solicita eliminar dicho artículo.

En otro punto, el artículo 10 del Proyecto establece.

“Artículo 10. De los bienes de extinción de dominio. La Nación a través de la Sociedad de Activos Especiales, o quien haga sus veces, cederá la administración de los bienes muebles e inmuebles ubicados en los distritos establecidos por la Constitución y la ley que sean de interés del distrito respectivo, incluyendo el Distrito Capital de Bogotá, mientras culmine el proceso de declaratoria de extinción de dominio, momento en el cual el distrito los recibirá a título gratuito o en dación de pago por deudas de carácter fiscal de tipo territorial.

Parágrafo 1. Para los bienes muebles e inmuebles otorgados en dación de pago, los mismos deberán cubrir el valor total de la deuda fiscal que se pretenda saldar, sin que quede excedentes por cruzar.

Parágrafo 2. Para efecto de la cesión de bienes a título gratuito a las entidades territoriales se ajustará a lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 o norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 3. La cesión de la administración de los bienes de extinción de dominio no será procedente sobre aquellos que tengan una destinación específica establecida en la ley 1448 de 2011”.

De la propuesta se coligen las siguientes reglas:

- Se excluye del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO administrado por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE) determinados bienes muebles e inmuebles, al señalar que la SAE “cederá su administración” a los distritos.
- Los bienes sobre los cuales podrá operar dicha “cesión” son aquellos sobre los cuales todavía no se ha declarado la extinción de dominio, es decir, sobre los cuales no tienen su situación jurídica definida.
- Cuando culmine el proceso de extinción de dominio, dichos bienes los recibirá el distrito a título gratuito o en dación de pago de deudas de carácter fiscal.

En primer lugar, se debe mencionar que de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014¹⁹, actualmente los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los bienes administrado pertenecen al FRISCO. Los recursos de dicho Fondo se utilizan a favor del Estado a través de las siguientes destinaciones: 25% Rama Judicial, 25% la Fiscalía General de la Nación, 10% Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa y 40% para el Gobierno nacional. Es de anotar que el porcentaje del Gobierno nacional se destina en 5% para la infraestructura penitenciaria y carcelaria, 15% para sufragar los gastos requeridos para la recepción, administración, saneamiento, alistamiento y disposición de los bienes inventariados por las FARC-EP (hoy partido Comunes) y el 20% restante se destinará conforme define el Departamento Administrativo para la Presidencia de la República, con especial atención a programas de atención de víctimas de actividades ilícitas y políticas para la lucha contra las drogas y el crimen organizado. Adicionalmente, ese porcentaje podrá ser afectado para los casos en que sea procedente la donación a entidades públicas.

¹⁹ Ley 1708 de 2014 “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”

Conforme con lo anterior, **excluir del FRISCO los bienes que se encuentren en proceso de extinción de dominio para que la SAE ceda su administración y disfrute a los distritos, afectaría la disponibilidad de recursos de que trata el artículo 91 de la ley 1708 de 2014. Asimismo, lo propuesto implicaría que dicho Fondo, al finalizar el proceso de extinción de dominio, tampoco contaría con los bienes muebles e inmuebles cedidos a título gratuito o en dación en pago a los distritos.**

De otra parte, establecer que se cederá la administración de los bienes a los distritos de los bienes muebles e inmuebles que estén en procesos de extinción de dominio, sin definir de forma clara, precisa y expresa cómo se garantiza el derecho al debido proceso del sujeto pasivo del proceso y su propiedad presunta, en criterio de este Ministerio desconoce los artículos 29, 34 y 58 de la Carta Política, por las siguientes razones:

- La extinción de dominio contemplada en el artículo 34 de la Constitución Política tiene una clara relación con el artículo 58 superior relativo al derecho de propiedad, pues mediante la institución de la extinción de dominio se desconoce o declara la propiedad aparente, sin compensación alguna, a los ciudadanos que ostentan un título ilegítimo. La jurisprudencia constitucional²⁰ ha señalado que para que dicha institución opere es necesario que exista una sentencia judicial que la materialice, que recaiga sobre bienes y que opere en aplicación de causales previamente definidas en la ley. Asimismo, que la extinción de dominio opera en favor del Estado, siendo este el beneficiario natural de la sentencia.
- Existe una clara tensión entre la extinción de dominio – interés público y el derecho de propiedad, cuando no exista sentencia judicial que desconozca o declare la propiedad aparente de dichos bienes, situación que se da en el marco de las medidas cautelares dictadas en el marco del proceso de extinción de dominio. En esta situación, para poder disponer de bien se debe revisar *“i) el grado de afectación de los derechos fundamentales en juego; ii) si la medida de interferencia es transitoria o definitiva, y si su aplicación se encuentra restringida a algunos requisitos legales; iii) si existe o no compensación por la carga al derecho de propiedad; y iv) la finalidad que persigue la enajenación”*²¹.
- En los procesos de extinción de dominio se debe garantizar el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, señalando expresamente que *“dado que la extinción de dominio implica una fuerte restricción al derecho de propiedad, su ejercicio siempre estará mediado por una decisión judicial en cabeza de un juez de la República, y en ella siempre deben garantizarse el derecho al debido proceso”*²², a tal punto que en la imposición de medidas cautelares sobre bienes que estén en proceso de extinción deben imponerse con el mayor respeto y diligencia al debido proceso y protección a la presunta propiedad.
- La Corte Constitucional ha reconocido que la enajenación temprana y los mecanismos de administración temprana, *“pretende alcanzar un fin constitucionalmente legítimo e importante que no se encuentra prohibido por la Carta Política, que responde a configurar un mecanismo eficiente de la administración que evite los altos costos que se producen en la gestión de los mismos, lo que se traduce en protección del patrimonio público y en la garantía de los principios de la eficiencia y eficacia de la administración, reconocido en el artículo 209 Superior”*²³.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos
²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos
²² Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos
²³ Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos

- La enajenación temprana es razonable y proporcional, pues para que dicho mecanismo se active, es necesario que "i) la autorización judicial indirecta de la enajenación, representada en las medidas cautelares, que tienen un control integral por parte del juez de extinción de dominio; ii) la existencia de causales legales de activación de la medida de venta anticipada, hipótesis que son de interpretación restrictiva y de aplicación rigurosa; iii) la enajenación se encuentra sujeta a la autorización de un Comité conformado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activos Especiales SAS, el cual fundamenta su decisión en un concepto técnico de costo-beneficio; y iv) la compensación por enajenar de manera temprana los bienes antes de la sentencia".

Aunado a lo anterior, establecer que cuando culmine el proceso de extinción de dominio, dichos bienes los recibirá el distrito a título gratuito o en dación de pago para deudas de carácter fiscal, desconoce que en los procesos de extinción de dominio en los que se hayan decretado medidas cautelares sobre determinados bienes, se podría fallar a favor del sujeto pasivo de la acción, si este logra demostrar que la propiedad es legítima. Por lo tanto, **se estaría desconociendo el artículo 29 superior que consagra la presunción de inocencia y el debido proceso**. De otra parte, no es claro qué tipo de deudas de carácter fiscal pagarían estos bienes.

Finalmente, es importante tener en cuenta que en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 2155 de 2021 – Ley de Inversión Social – se establecieron nuevos instrumentos para optimizar la gestión y movilización que realiza la SAE frente a los activos en proceso de extinción de dominio o extintos que componen el FRISCO, los cuales permitirán generar más ingresos para la Nación. Dichos instrumentos están relacionados con nuevos mecanismos de valoración de bienes inmuebles y sociedades y la ampliación de las causales de enajenación temprana a los bienes inmuebles que la SAE y bienes de sociedades en liquidación, así como el establecimiento de directrices para la aplicación oportuna y eficiente de dicha enajenación. En consecuencia, **el artículo 10 del proyecto de ley no se encuentra en línea con lo establecido en la Ley de Inversión Social, la cual es un instrumento de política pública de este Gobierno necesario y enfocado para la financiación de los programas sociales y la reactivación económica**.

Por las anteriores consideraciones, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, dado el impacto fiscal que podría eventualmente generar en las finanzas de la Nación y de las entidades territoriales, además de los riesgos de constitucionalidad señalados. Por último, esta Cartera reitera la disposición de colaborar con las iniciativas legislativas, dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
 Viceministro General
 DAF/IDGPPNDAJ

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

C.Co. Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes
 UJ 1425/2021

244 Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS
 PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2020 SENADO 588
 DEL 2021 CÁMARA**

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

<p>Bogotá D.C., Octubre de 2021</p> <p>Doctor NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>Referencia: Observaciones ponencia primer debate proyecto de ley número 116 de 2020 Senado 588 del 2021 Cámara <i>"Por medio de la cual se promueve la restauración a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones"</i></p> <p>Respetado Representante:</p> <p>La Federación Colombiana de Municipios conculca con el Honorable Congreso de la República en la necesidad de avanzar en iniciativas y estrategias que fortalezcan la conservación y protección de ecosistemas y de concienciación del valor del árbol como elemento fundamental de sostenibilidad ambiental, lo cual se traduce en un ambiente sano, fabricantes de oxígeno, generadores de hábitat, desarrollo económico, entre otros.</p> <p>Pero encontramos en el articulado propuesto obligaciones, las cuales muchas veces los municipios por capacidad institucional, económica, humana y territorial no puedan llegar a cumplir. Entendemos y estamos de acuerdo en promover esta importante política en todo el territorio nacional para propiciar ambientes sanos. Pero establecer obligatoriamente disposiciones que desbordan las capacidades de la mayoría de los municipios colombianos que son de sexta categoría, no nos parece adecuado para los mismos.</p> <p>Por lo anterior proponemos la siguiente redacción:</p> <p>Artículo 2°. Ámbito. El ambiente sano es un deber y un derecho, la presente ley establecerá las directrices generales para la creación del Área de Vida, la cual estará a cargo de las alcaldías, y con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción. Estas deberán podrán destinar un porcentaje del territorio municipal para promover la siembra, el manejo, el mantenimiento y el</p>	<p>monitoreo de especies de árboles, por parte de os ciudadanos y las empresas, quienes, por su labor, serán reconocidos por las autoridades, en el marco de acciones de promoción del desarrollo sostenible en el país.</p> <p>Artículo 3°. Área De Vida. Es la zona definida y destinada por los municipios para los programas de restauración por medio de la siembra de árboles, previstos en la presente ley. Esta área comprenderá, preferiblemente, los nacimientos de agua, rondas hídricas, humedales, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y demás áreas que comprenden la estructura ecológica principal de los municipios y demás áreas de importancia ambiental.</p> <p>La ciudadanía y las empresas que participen en los programas de restauración a través de siembra de árboles en las áreas de vida, serán reconocidos con un certificado que establece la presente ley. Para obtenerlo deberán sembrar especies que cumplan con las características de especie, piso térmico, fitosanidad, suelo y demás requisitos que establezca en coordinación la autoridad ambiental nacional, regional y municipal, de la mano con las alcaldías.</p> <p>Parágrafo 1. Dentro de los programas de restauración a través de siembra de árboles, será obligatoria para la ciudadanía y las empresas que participen en dichos programas, la siembra de especies nativas que estimulen la recuperación y conservación de los ecosistemas de forma diferenciada, de acuerdo a las condiciones ambientales y ecológicas del territorio, manejadas bajo el principio de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.</p> <p>Así mismo nos permitimos realizar observaciones respecto al artículo 13 y 14 del proyecto de ley de la referencia:</p> <p>Las Corporaciones Autónomas Regionales según lo establecido por la ley 99 de 1993 ejercen como autoridad ambiental en las diferentes regiones del país, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Es por ello que les asiste dicha obligación:</p> <p>Artículo 13°. Las Corporaciones Autónomas Regionales Autoridades Ambientales locales y regionales generarán programas y destinarán un porcentaje de su presupuesto con el fin de velar por el manejo, mantenimiento y monitoreo de las áreas sembradas por esta ley, con el apoyo de organizaciones comunitarias y sin ánimo de lucro sociales y ambientales.</p>
--	---

Respecto al artículo 14, nos permitimos expresar nuestro desacuerdo teniendo en cuenta que desconoce las diferentes realidades que afrontan los municipios colombianos en cuanto a sus limitadísimos recursos de inversión y funcionamiento en contraste con sus innumerables obligaciones. Es incomprensible que, en vez de propender reforzar sus recursos en dichos temas, se impongan trabas para la consecución de los mismos. Por lo anterior, solicitamos su eliminación:

Artículo 14². Los entes territoriales deberán dar cumplimiento al artículo 111 de la Ley 99 de 1993. El Ministerio de Ambiente certificará que los municipios, distritos y departamentos han cumplido durante el año anterior con el objeto de esta ley, como requisito para ser priorizados en las inversiones de la Autoridad Ambiental Regional que tenga jurisdicción que correspondan a la siguiente vigencia.

Esperamos, Respetado Senador, que sean tenidas en cuenta nuestras observaciones en el trámite de esta iniciativa y así se coadyuve al desempeño de las administraciones municipales.

Atentamente,



GILBERTO TÓRO GIRALDO
Director Ejecutivo

CONCEPTO JURÍDICO DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 638 DE 2021 CÁMARA – 249 DE 2020 SENADO por medio de la cual se establecen disposiciones sobre el programa Juegos Intercolegiados Nacionales.

<p>Bogotá, 2021-09-21</p> <p>Señor ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes Congreso de la República comision.septima@camara.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Concepto sobre el Proyecto de Ley 638 de 2021 Cámara – 249 de 2020 Senado, "Por medio de la cual se establecen disposiciones sobre el programa Juegos Intercolegiados Nacionales".</p> <p>Respetado Secretario Guerra:</p> <p>Con el fin de atender su solicitud de concepto relacionada con el Proyecto de Ley mencionado en el asunto, remitida al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, de conformidad con las disposiciones normativas que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias, así como los instrumentos que demarcan su competencia, como la Ley 7 de 1979¹, Decreto 987 de 2012², el Decreto 936 de 2013³ y el Decreto 879 de 2020⁴ y complementarios, el Instituto se permite emitir concepto relacionado con el anteproyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.</small></p> <p><small>² Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.</small></p> <p><small>³ Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.</small></p> <p><small>⁴ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras"</small></p>	<p>1. Descripción del proyecto de Ley</p> <p>La iniciativa legislativa está estructurada en dos capítulos, con un total de 17 artículos y establece las disposiciones generales entre las que se encuentra el objeto de la ley, las definiciones, los principios que orientan la iniciativa, el ámbito de aplicación, la reglamentación, obligaciones, financiación, funciones de supervisión y evaluación del programa, incentivos, uso de datos con fines científicos y vigencia de la norma, entre otros.</p> <p>2. Análisis normativo del proyecto de Ley</p> <p>La iniciativa tiene como objeto promover encuentros de tipo deportivo principalmente en el marco de las instituciones educativas públicas y privadas de las que hacen parte los niños, niñas y adolescentes, lo cual guarda armonía con nuestro ordenamiento constitucional. En tal sentido, es pertinente recordar lo preceptuado en el artículo 52 de la Constitución Política que dispone lo siguiente:</p> <p><i>"Artículo 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre." El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.</i></p> <p>Lo anterior, es concordante con el artículo 44 de la Carta, pues en esta disposición se reconocen los derechos fundamentales de los niños y niñas, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la recreación. Dicha cláusula literalmente señala:</p> <p><i>"Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</i></p> <p><i>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.</i></p>
--	--

<p><i>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás."</i></p> <p>Por su parte, la Corte Constitucional no ha sido ajena a este tema y en sentencia C-449 de 2003 afirmó lo siguiente:</p> <p><i>"El fomento de la recreación y la práctica del deporte es uno de los deberes que corresponden al Estado dentro del marco del Estado social de derecho, en virtud de la función que dichas actividades cumplen en la formación integral de las personas, la preservación y el desarrollo de una mejor salud en el ser humano y que tal obligación se ve acentuada tratándose de los niños, respecto de quienes la Constitución ha previsto una protección especial en el artículo 44 donde se reconoció explícitamente la recreación como uno de sus derechos fundamentales"</i></p> <p>De igual manera con relación al derecho a la recreación y el deporte en sentencia T-366 de 2019, el Alto Tribunal manifestó:</p> <p><i>"Así pues, de conformidad con el principio de interés superior del menor, el derecho a la recreación y al deporte, aunque está en cabeza de todas las personas, adquiere un acento especial para el sector más joven de la población, quienes gracias a la actividad física potencian su desarrollo personal, optimizan sus habilidades y destrezas de manera integral y alcanzan competencias necesarias para la vida en sociedad.</i></p> <p><i>Con fundamento en lo anterior, ha de colegirse que el derecho a la recreación y al deporte tiene un valor preponderante en nuestro ordenamiento superior en razón de su relación directa con la dignidad humana, y a la vez es plataforma para la efectividad de otros derechos, tales como la salud, la educación, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de asociación, al tiempo que favorece la promoción de principios constitucionales como la convivencia pacífica, la participación, la solidaridad, la igualdad y la paz".</i></p> <p>Así las cosas, es válido afirmar que el proyecto de Ley no solo es compatible con la Constitución, sino que con él se cumple el mandato constitucional de fomentar el deporte y la recreación para los niños, niñas y adolescentes, lo cual sin duda aporta en su desarrollo físico y moral, al mismo tiempo que contribuye en la mejora de su salud.</p> <p>Otra norma que vale la pena traer a colación es la Ley 1098 de 2006, que sobre el derecho a la recreación en su artículo 30 señala:</p> <p>Artículo 30. Derecho a la recreación, participación en la vida cultural y en las artes. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho al descanso, esparcimiento, al juego y demás actividades recreativas propias de su ciclo vital y a participar en la vida cultural y las artes.</p>	<p>Nótese que esta disposición desarrolla el derecho a la recreación, el cual se refleja en actividades de esparcimiento como el juego, y actividades de carácter cultural, entre otras que son necesarias para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. Esto resulta además concomitante con el artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño tal y como se observa a continuación:</p> <p>"Artículo 31 1. Los Estados Parte reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. 2. Los Estados Parte respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento."</p> <p>De esta manera, es posible afirmar que la iniciativa legislativa impulsa la práctica deportiva en un ámbito de competencia institucional que inicia al interior de las instituciones educativas y luego se replica a nivel municipal, departamental y nacional. Por tanto, está acorde con la Constitución, la Ley y la Convención de los Derechos del Niño, tratado internacional que forma parte del bloque de constitucionalidad⁵ en sentido estricto y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento.</p> <p>3. Observaciones generales frente a la propuesta</p> <p>Al ser una iniciativa que fomenta la práctica del deporte y la sana competencia entre los niños, las niñas y adolescentes, el ICBF valora positivamente el proyecto y lo considera pertinente. Se destaca, que el proyecto se sustenta en la inclusión, la equidad, y hace mención explícita a la participación de adolescentes y jóvenes con discapacidad. No obstante, se observan algunos aspectos que podrían ser revisados en aras de enriquecer la propuesta legislativa.</p> <p>Es fundamental que en la exposición de motivos y en el articulado se incluyan los conceptos relacionados con ajustes razonables, sistema de apoyo y diseño universal, los cuales deben incorporarse para garantizar efectivamente las condiciones de equidad de las personas con discapacidad.</p> <p>Al respecto, la Ley 1346 de 2009 "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006" define los ajustes razonables como aquellas modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de</p> <p>⁵ Ver sentencia C-1068 de 2002</p>
<p>condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. En esta misma línea, el mencionado instrumento entiende por "diseño universal" aquel que corresponde a productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El "diseño universal", señala el tratado, no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten. En el contexto de lo anterior, el proyecto de Ley debe exponer que se brindarán las garantías para que los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad participen en condiciones de equidad, lo que significa que se adelantarán las acciones pertinentes para eliminar las barreras actitudinales, comunicativas y físicas, de conformidad con lo expuesto en la Ley 1618 de 2013.</p> <p>Lo anterior no indica que en todos los casos se deban hacer categorías separadas de estudiantes con y sin discapacidad. Por el contrario, se deben considerar todas las acciones que posibiliten la participación conjunta (por ejemplo, equipos de baloncesto mixtos de personas con discapacidad física que hacen uso de silla de ruedas, con personas sin discapacidad; equipos de patinaje conformados por personas con discapacidad visual y personas sin discapacidad, equipos de porras con personas con discapacidad intelectual y sin discapacidad, etc.). Sólo en los casos en los que adolescentes y jóvenes con discapacidad lo soliciten, se podrán hacer divisiones y proponer deportes adaptados.</p> <p>Por otro lado, se sugiere incluir en la propuesta el acompañamiento, fortalecimiento y contención de tipo socioemocional a niñas, niños, adolescentes y jóvenes que participan de estos encuentros deportivos, dada la posible presión e impacto psicológico de los eventos competitivos.</p> <p>De igual manera, se considera importante incluir el enfoque diferencial y el enfoque del curso de vida en el diseño de la propuesta, todo ello en atención a las particularidades y necesidades que caracterizan y requieren las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país.</p> <p>4. Sugerencias al articulado</p> <p>A continuación, nos permitimos relacionar algunas sugerencias de ajustes frente al articulado propuesto en el proyecto de Ley:</p> <p>Capítulo I. Disposiciones generales:</p> <p>Artículo 3. Definiciones.</p> <p>Sobre el literal b) Deportistas escolarizados: Se sugiere especificar que se hace referencia a colegios públicos y privados y a las instituciones que atienden niñas, niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad.</p>	<p>Por su parte, en relación con el literal C, Numeral 1, Fase Inter cursos, se sugiere revisar el término <i>"organizaciones que atienden a personas con discapacidad"</i>, toda vez que al ser instituciones educativas en los términos de la Ley 715 de 2001⁶ no se debería hacer esa distinción.</p> <p>Ahora bien, en el caso en el que las niñas, niños y adolescentes con discapacidad no hicieran parte de las instituciones educativas, se debe dar alcance a las definiciones en donde se describe "Deportistas Escolarizados", aclarando que estos pueden provenir de establecimientos distintos a los que refiere la norma citada, teniendo en cuenta que si bien en los departamentos y municipios existen instituciones que prestan atención educativa a población con discapacidad y están legalmente constituidas y reconocidas; así mismo, existen instituciones que atienden a dicho grupo poblacional, pero no tienen por objeto la prestación de servicios educativos.</p> <p>También precisar si la población vinculada al Sistema de Responsabilidad Penal tendrá las mismas posibilidades de participar y es contemplada en el presente Proyecto de Ley, bajo el entendido que dicha población en virtud del Decreto 2383 de 2015, se encuentra activa en el SIMAT a través del reconocimiento de Centro de Internamiento Preventivo CIP y Centros de Atención Especializada CAE como de sedes educativas.</p> <p>Artículo 4 Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el Literal d) Democratización, se sugiere agregar "sin discriminación alguna por razones sexo, género u orientación sexual, pertenencia étnica, condición de discapacidad, nacionalidad, ideología política o religiosa u otra condición, que afecte el libre derecho a participar y gozar del deporte y la recreación". - Así mismo se sugiere incluir los principios de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, prevalencia de sus derechos y corresponsabilidad o dado el caso remitir a la aplicación de los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 1098 de 2006 <p>Artículo 5. Ámbito de aplicación.</p> <p>En este apartado, sugerimos revisar el alcance de la participación de las organizaciones que brindan atención a población con discapacidad. Lo anterior, ya que algunas de ellas no están reconocidas como establecimientos educativos, ni prestan atención educativa formal.</p> <p>Se considera que, en una normativa de este alcance, el referir participación de organizaciones que atienden a población con discapacidad, separándolas del escenario educativo formal, lleva a reafirmar y visibilizar que la población con discapacidad se</p> <p>⁶ El artículo 9 de esta Ley señala: "Artículo 9º. Instituciones educativas. Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes."</p>

<p>encuentra excluida del entorno educativo y para su participación se privilegian espacios de atención segregada. Si el objetivo es la participación de la población con discapacidad escolarizada, debe ser desde cada establecimiento educativo en donde se garantice la participación y la inclusión sin discriminación, y no, desde organizaciones que no están reconocidas por el MEN. Lo anterior, en concordancia con el derecho a la educación inclusiva, Decreto 1421 del 2017 Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Artículo 6. Legalidad de los documentos de identidad.</p> <p>Teniendo en cuenta que, en el marco de la inclusión, pueden participar niñas, niñas, adolescentes y jóvenes migrantes, se sugiere flexibilizar el proyecto de disposición, indicando que serán cotejados los documentos de identidad como categoría general, permitiendo la inclusión de documentos diferentes a los enlistados en el texto.</p> <p>Artículo 9. Inscripciones.</p> <p>En lo que refiere al Literal b), se solicita ajustar en el texto a "niña, niño o adolescentes con discapacidad", y no como se referencia en el texto "persona en condición de discapacidad". Lo anterior, conforme a lo establecido en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009.</p> <p>Ahora bien, sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo anterior, se considera técnicamente este literal debe ser eliminado. Toda vez que, el alcance del presente proyecto de ley se centra en la participación en estos juegos de las niñas, niños y adolescentes escolarizados. En este orden de ideas, la población con discapacidad, al igual que las niñas, niños y adolescentes sin discapacidad, se deben encontrar en entornos educativos reconocidos por el Ministerio. Es así como se sugiere revisar el alcance y lugar de las organizaciones o instituciones que prestan atención a población con discapacidad, toda vez que, si el criterio de participación es estar escolarizado, todo el proceso se debería dar desde el establecimiento educativo en comunicación con las familias.</p> <p>Capítulo II. De los Ministerios, los entes territoriales y entes deportivos. Se sugiere corregir entes por entidades.</p> <p>Artículo 12. Articulación.</p> <p>En línea con lo mencionado anteriormente, se sugiere revisar la siguiente frase "organizaciones cuyo objeto sea atender a personas con discapacidad que promuevan la práctica deportiva y participación de los niños, niñas, adolescentes", ya que no es claro el rol de las organizaciones, toda vez que si la población con discapacidad está escolarizada deberá y será reportada por el establecimiento educativo y no entre organizaciones no reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. De lo contrario, la participación de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad no será bajo un enfoque inclusivo si no</p>	<p>de integración, pues la participación de la esta población se pretende asegurar desde las organizaciones con atención específica a discapacidad, y no desde el entorno educativo.</p> <p>Artículo 15. Incentivos para los Establecimientos Educativos y organizaciones cuyo objeto sea atender a personas con discapacidad.</p> <p>Se sugiere revisar este artículo, toda vez que no es claro porqué se separa la atención educativa para población con discapacidad. Si la intención del presente artículo consiste en incentivar la participación en los juegos, este debe estar dirigido al establecimiento educativo, al docente y al deportista independientemente de su discapacidad. Por lo anterior, se sugiere revisar con el Ministerio de Educación Nacional, los enfoques del presente proyecto de Ley, específicamente en lo referido a la garantía de la inclusión y participación de la población con discapacidad.</p> <p>De otra parte, se sugiere hacer más explícito el tipo de incentivos que pueden recibir las niñas, niños y adolescentes que participan de estos eventos. Se recomienda que estos estén relacionados con acciones afirmativas que promuevan sus talentos y vocaciones, permitiéndoles continuar fortaleciendo su práctica deportiva. Todo lo anterior, permite favorecer tránsitos efectivos a las ofertas institucionales en procura de complementar y reforzar sus prácticas deportivas y de fortalecer su proyecto de vida. Además se invita a considerar el esquema de incentivos y/o apoyos para los deportistas para cada una de las fases.</p> <p>Adicionalmente, en el parágrafo 2º se menciona que "se incluirá dentro del programa Juegos Intercolegiados Nacionales un punto denominado "Los Mejores" en el que se premien a organizaciones cuyo objeto sea atender personas con discapacidad y que hayan tenido más campeones". Se sugiere que el mencionado premio sea otorgado a los establecimientos educativos, como incentivo en la garantía del derecho a la educación y participación de la población con discapacidad desde un enfoque inclusivo.</p> <p>Artículo 16. Investigación.</p> <p>Este artículo literalmente señala: "La base de datos y la información estadística recaudada de la inscripción y la participación de deportistas escolarizados, en todas las fases del programa Juegos Intercolegiados Nacionales, podrá ser utilizada para fomentar y promover la investigación científica con el único propósito de medir el impacto social, económico, cultural, en salud y los beneficios en los procesos educativos y deportivos."</p> <p>Se hace necesario que se tenga en cuenta la Ley 1581 de 2012 "por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales", teniendo en cuenta el tratamiento de datos personales que se infiere de esta disposición. Sobre este punto, se sugiere hacer referencia al consentimiento que deben prestar los deportistas o sus representantes legales para el manejo de datos personales, esto teniendo en cuenta que la falta de consentimiento para el uso de datos personales puede acarrear sanciones por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con la norma citada.</p>
--	--

Exposición de Motivos:

Se sugiere vincular en este apartado el enfoque de derechos e inclusión, así como los acuerdos y elementos normativos a favor de la garantía y goce efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad (Ley estatutaria 1618 de 2013, Decreto 1421 del 2017).

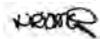
Por otro lado, se sugiere incluir en la propuesta el acompañamiento, fortalecimiento y contención de tipo socioemocional a niñas, niños, adolescentes y jóvenes que participan de estos encuentros deportivos, dada la posible presión e impacto psicológico que los eventos de tipo competitivo generan. Adicionalmente, contemplar la participación de las oficinas encargadas de los asuntos de mujer y género, con el fin de promover decisiones a favor de la igualdad y justicia de género en el campo deportivo, identificar y atender integralmente hechos que vulneren los derechos de la mujer y prevenir las Violencias Basadas en Género, así como evitar la sexualización de la mujer en los contextos deportivos.

5. Conclusión

Desde ICBF, valoramos la propuesta de institucionalizar a través de una Ley el programa de "Juegos Nacionales Intercolegiados", consideramos que la iniciativa es compatible con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como quiera que fomenta la práctica deportiva y la sana competencia en el marco de su derecho fundamental a la recreación. Sin embargo, consideramos pertinente que se tengan en cuenta las observaciones y sugerencias realizadas en los acápite anteriores con la finalidad de enriquecer el proyecto de Ley objeto de consulta.

Sea esta la oportunidad para reiterar el compromiso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con la protección integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, así como con el bienestar de sus familias.

Cordialmente,



LILIANA PULIDO VILLAMIL
Subdirectora General

ALCANCE

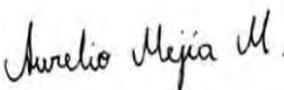
ALCANCE - MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2020 SENADO Y 291 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones.

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 28 de septiembre de 2021</p> <p>Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano Secretario General de la Cámara de Representantes Congreso de la República Cra. 7 # 10 - 00 Bogotá D.C</p> <p>Asunto: Alcance - Observaciones al Proyecto de Ley No. 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>En concordancia con el oficio No. 2-2021-040684 del pasado 22 de septiembre de 2021 emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, nos permitimos dar un alcance con algunas observaciones adicionales frente al Proyecto de Ley No. 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones", en busca que se tengan en cuenta en lo que resta del trámite legislativo, en los siguientes términos:</p> <p>Desde el Ministerio se viene trabajando en una propuesta de modificación del artículo 18 de la Ley 1480 de 2011 sobre la prestación del servicio que supone la entrega de un bien, y dado que el proyecto legislativo contempla algunas modificaciones en el articulado del Estatuto del Consumidor, consideramos apropiado poner en conocimiento de su despacho la propuesta con el ánimo de que sea estudiada e incluida dentro de la propuesta legislativa.</p> <p>Esta propuesta está planteada como una alternativa para que, los prestadores de servicios que tengan un bien en condición de abandono, pueda disponer de él, una vez agotado el procedimiento previsto en el parágrafo 2º de la citada Ley, sin que se vea afectada las garantías y derechos que el consumidor tiene.</p> <p>Sobre el particular, se ha identificado que la citada norma, si bien determina que el bien quedará en abandono una vez transcurrido los términos para requerir al consumidor sin que este lo acepte o retire el bien, el prestador del servicio no cuenta con un marco legal que le permita hacer la disposición de estos bienes declarados por ley en abandono, pues dentro del artículo quedó</p>	<p>consignado que este (prestador del servicio), no podrá lucrarse económicamente del bien, explotarlo, transferir el dominio o conservarlo para sí mismo, dejando en un limbo jurídico la disposición de los bienes y acarreado costos de administración y bodegaje para el prestador. De acuerdo con los datos suministrados por Fenalco (Sector Automotriz), el impacto económico que representa para sus afiliados el vacío normativo frente a los bienes dejados en abandono en este caso sujetos a registro, se refleja en las siguientes cifras: 60 vehículos en abandono para antes del año 2010, 30 para el año 2010, 20 para el año 2011 y 2012, 30 para el año 2013, 40 para el año 2014, 2015 y 2016, 60 para el año 2017, 50 para el año 2018, 90 para 2019 y 100 para 2020, para un total de 580 vehículos sobre la muestra de un poco más del 50% del total de importadores afiliados, los cuales no han podido disponer de estos bienes, ocasionado un detrimento patrimonial para el sector debido a los gastos en que ha incurrido por almacenamiento y bodegaje.</p> <p>De igual forma, en reunión con el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), entidad que de acuerdo con el Decreto 1413 de 2018 reglamentario del artículo 18 de la Ley 1480 de 2011, cuentan con la vocación para recibir los bienes dejados en abandono, manifiestan la imposibilidad de recibir estos bienes como efecto del abandono de que trata el citado artículo, debido a lo siguiente: <i>i) No todos los bienes abandonados y que se declaran mostrencos en aplicación al artículo 18 de la ley 1480 de 2011 y su decreto reglamentario 1413 de 2018, tienen la vocación y cumplen con los requisitos para ser útiles a la misión del ICBF, ii) La intención del legislador es que los bienes que el ICBF reciba por concepto de mostrencos, incrementen su capacidad económica, de modo que esté en condiciones de cumplir de mejor forma su misión institucional, y en consecuencia, es imprescindible que tales bienes reúnan ciertos estándares de idoneidad y calidad, de modo que su recepción contribuya al fortalecimiento de sus finanzas y iii) La actividad estatal debe desarrollarse con sujeción a los postulados de la normativa fiscal, la cual impone a las autoridades la obligación de evitar todo daño al patrimonio público.</i></p> <p>En conclusión, el artículo 18 de la Ley 1480 de 2011, presenta básicamente la siguiente problemática para su adecuada aplicación, y es el vacío jurídico existente en cuanto a un procedimiento útil y que brinde certeza jurídica al prestador del servicio para disponer del bien, una vez se encuentre en abandono.</p> <p>Ante tal problemática, se hace necesario permitir al prestador del servicio disponer del bien una vez sea configurado el abandono, con la utilización de mecanismos como la venta o martillo electrónico o la donación, con el objetivo de recuperar los gastos en que ha incurrido producto del abandono, para lo cual es necesario e indispensable eliminar la prohibición de transferir el dominio.</p>
<p>Conforme lo manifestado anteriormente, presentamos la redacción del texto propuesto para el artículo 18 de la Ley 1480 de 2011.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Prestación de servicios que suponen la entrega de un bien</p> <p>Artículo 18. <i>Prestación de servicios que suponen la entrega de un bien.</i> Cuando se exija la entrega de un bien respecto del cual se desarrollará una prestación de servicios, estará sometido a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quien preste el servicio debe expedir un recibo del bien en el cual se mencione la fecha de la recepción, y el nombre del propietario o de quien hace entrega, su dirección y teléfono, la identificación del bien, la clase de servicio, las sumas que se abonaron como parte del precio, el término de la garantía que otorga, y si es posible determinarlos en ese momento, el valor del servicio y la fecha de devolución. <p>Cuando en el momento de la recepción no sea posible determinar el valor del servicio y el plazo de devolución del bien, el prestador del servicio deberá informarlo al consumidor en el término que acuerden para ello, para que el consumidor acepte o rechace de forma expresa la prestación del servicio. De dicha aceptación o rechazo se dejará constancia, de tal forma que pueda ser verificada por la autoridad competente; si no se hubiere hecho salvedad alguna al momento de entrega del bien, se entenderá que el consumidor lo entregó en buen estado.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Quien preste el servicio asume la custodia y conservación adecuada del bien y, por lo tanto, de la integridad de los elementos que lo componen, así como la de sus equipos anexos o complementarios, si los tuviere. 3. En la prestación del servicio de parqueadero la persona natural o jurídica que preste el servicio deberá expedir un recibo del bien en el cual se mencione la fecha y hora de la recepción, la identificación del bien, el estado en que se encuentra y el valor del servicio en la modalidad en que se preste. Para la identificación y el estado en que se recibe el bien al momento del ingreso, podrá utilizarse medios tecnológicos que garanticen el cumplimiento de esta obligación. Cuando se trate de zonas de parqueo gratuito, el prestador del servicio responderá por los daños causados cuando medie dolo o culpa grave. 	<p>Parágrafo 1º. Pasado un (1) mes a partir de la fecha prevista para la devolución o a la fecha en que el consumidor debía aceptar o rechazar expresamente el servicio, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 anterior sin que el consumidor acuda a retirar el bien, el prestador del servicio lo requerirá para que lo retire dentro de los dos (2) meses siguientes a la remisión de la comunicación. Si el consumidor no lo retira se entenderá por ley que abandona el bien y el prestador del servicio deberá disponer del mismo.</p> <p>Si el prestador del servicio no podrá lucrarse económicamente del bien, explotarlo o conservarlo para sí mismo. No obstante, lo anterior, el consumidor deberá asumir los costos asociados al abandono del bien, tales como costos de almacenamiento bodegaje y mantenimiento.</p> <p>Una vez agotado el procedimiento previsto en el inciso primero de este parágrafo, sin que el consumidor haya acudido a retirar el bien, el prestador del servicio podrá mediante martillo electrónico, disponer de la venta el (los) bien(es), acreditando esta situación ante el Martillo Electrónico, por unidad o por lotes, previa tasación del bien.</p> <p>Con los dineros recaudados producto de la venta por martillo electrónico, serán cancelados, en su orden, los costos acreditados en que incurrió el prestador del servicio por la puesta en venta a través del martillo electrónico, los costos por la prestación del servicio, almacenamiento, bodegaje y mantenimiento. En caso de quedar algún remanente, este se dejará a disposición del Consumidor en un depósito bancario dispuesto para tal fin.</p> <p>El prestador del servicio, también podrá optar por la donación del bien, ofreciendo de manera directa los bienes dejados en abandono a las entidades públicas de Inclusión Social, prevención y atención de desastres, víctimas y población en condición de vulnerabilidad, paz y posconflicto y al Instituto de Bienestar Familiar, siempre y cuando así se haya pactado en el contrato de prestación de servicios y previo el debido proceso señalado en el inciso primero de este parágrafo.</p> <p>Parágrafo 2º. Las gestiones y costos ocasionados por la transferencia del bien sujeto al registro, estarán a cargo del adjudicatario en la subasta por el martillo electrónico, salvo que el bien sea entregado a una entidad Pública o sin ánimo de lucro, según el procedimiento previsto en este artículo, caso en el cual tales costos estarán a cargo de la entidad beneficiaria, salvo pacto en contrario.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.</p>

Desde luego, estamos prestos a reunirnos y presentarles con mayor detalle la propuesta en caso de considerarlo y a cualquier información adicional que se requiera.

Cordialmente,



AURELIO ENRIQUE MEJÍA MEJÍA E
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E)
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

CONTENIDO

Gaceta número 1463 - Miércoles, 13 de octubre de 2021
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

	Págs.
Carta de comentarios Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de ley número 187 de 2021 Cámara, por la cual se crea la política pública de viviendas abiertas para garantizar el acceso a espacios de pernoctación y acompañamiento a los habitantes de calle, y se dictan otras disposiciones.	1
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 188 de 2020 Cámara, por medio del cual se crea el Organismo Especializado en Mercadeo Agropecuario (OEMA) y se dictan otras disposiciones.....	3
Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Proyecto de ley número 208 de 2021 Cámara, por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.....	4
Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo frente al Proyecto de ley número 106 de 2021 de Cámara, por medio del cual se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones; acumulado con el Proyecto de ley número 209 de 2021 de Cámara, por medio de la cual	

se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones.....	7
Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo frente al Proyecto de ley número 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones.....	8
Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo frente Proyecto de ley número 288 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crean los Territorios Solidarios, el Circuito de la Economía Solidaria, y se dictan otras disposiciones.	9
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para cuarto debate del Proyecto de ley número 588 de 2021 - Cámara, 116 de 2020 - Senado, por medio de la cual se promueve la restauración a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.....	11
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 250 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones.....	13
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 435 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1617 de 2013 y se dictan otras disposiciones.....	13
Carta de comentarios de la Federación Colombiana de Municipios ponencia primer debate Proyecto de ley número 116 de 2020 Senado 588 del 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la restauración a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.....	15
Concepto jurídico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre el Proyecto de ley número 638 de 2021 Cámara – 249 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones sobre el programa Juegos Intercolegiados Nacionales.....	16
ALCANCE	
Alcance - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Observaciones al Proyecto de ley número 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones.....	19