



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 836

Bogotá, D. C., jueves, 17 de octubre de 2013

EDICIÓN DE 16 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

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 46 DE 2011 SENADO, 226 DE 2012 CÁMARA

por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2013

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Honorable Representante

HERNÁN PENAGOS

Presidente

Cámara de Representes

Ciudad

Referencia: Informe a las objeciones presidenciales del Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara, *por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras disposiciones.*

Mediante el presente escrito, los suscritos Congresistas nos permitimos cumplir el honoroso encargo que nos hicieron las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el propósito de estudiar las objeciones formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara, *por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias*

pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras disposiciones.

Los Presidentes de Senado y Cámara de Representantes, en cumplimiento de las disposiciones legales, conformaron una Comisión Accidental para el estudio de las objeciones Presidenciales al referido proyecto, la cual se conformó por los honorables Senadores: Alexandra Moreno Piraquive y Félix Valera, y los honorables Representantes: Jairo Hinestroza, César Franco y Jimmy Sierra.

El artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 señala que las objeciones pueden obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

En esta oportunidad, el Gobierno Nacional presentó tres (3) objeciones, una por razones de inconstitucionalidad y dos por inconveniencia, sobre las cuales nos pronunciaremos, así:

Objeción de inconstitucionalidad

El Gobierno Nacional plantea la objeción de inconstitucionalidad del proyecto en estudio de la siguiente manera:

“A. Objeciones de inconstitucionalidad

1. Inciso 2º del literal b) del párrafo 1º del artículo 1º.

El texto de la norma objetada es el siguiente:

‘b) Los terrenos baldíos dentro de un radio de trescientos (300) metros alrededor de la reserva ambiental o Parques Nacionales Naturales.

En consideración a que una de las estrategias de conservación de los Parques Nacionales Naturales y Areas de Reserva Natural, es adelantar programas de desarrollo rural. Por tanto uno de los elementos que facilita este proceso lo constituye la titulación de los

predios aledaños a estas áreas. Son variadas las figuras que contribuyen a ordenar las áreas aledañas a estas figuras de conservación, con la presencia de comunidades; estas pueden ser zonas amortiguadoras, DMI (Distritos de Manejo Integrado) con zonas de producción o recuperación para la producción, Zonas de Reserva Campesina’.

El Gobierno Nacional considera que el aparte subrayado de la norma es inconstitucional por cuanto los programas de desarrollo rural a que se refiere la norma corresponden a políticas públicas incompatibles con los programas de conservación ambiental que rigen para los parques nacionales naturales y para las áreas de reserva natural.

De conformidad con el artículo 63 de la Carta Política, los parques nacionales son “son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Esta condición especial es consecuencia directa de la obligación que pesa sobre el Estado de conservar los recursos ecológicos de la Nación. No por otra razón la Constitución señala en su artículo 79 que es ‘deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, **conservar las áreas de especial importancia ecológica** y fomentar la educación para el logro de estos fines’.

La Corte Constitucional ha dicho que los artículos 63 y 79 constitucionales deben interpretarse armónicamente para permitir que las zonas de reserva natural y los parques nacionales se conserven como zonas de uso restringido, pensadas para preservar la naturaleza en su estado original. En la Sentencia C-649 de 1997 la Corte sostuvo:

*‘La protección que el artículo 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente **con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (artículo 79), se mantengan incólumes e intangibles**, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por este’.*

En esa línea de argumentación, la Corte señaló que la necesidad de preservar las áreas de reserva natural va hasta la conservación del propósito medio ambiental de dichas zonas, por lo que el Estado no puede modificar gratuitamente el uso y aprovechamiento de las mismas. La Corte dijo al respecto:

‘En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran

*afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el artículo 63 debe entenderse, en armonía con los artículos 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, **que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por este, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema’.** (Sentencia C-649 de 1997).*

Contrario a lo dicho en la sentencia, el proyecto de ley de la referencia permite que en los parques nacionales y en las áreas de reserva natural se adelanten programas de desarrollo rural, que tienen que ver, justamente, con la explotación económica de dichos territorios. En realidad, la norma objetada incurre en una contradicción jurídica, con efectos claramente inconstitucionales, al admitir que una de las estrategias de conservación de zonas de reserva natural es la explotación económica de la reserva. Como se hace evidente, la reserva implica la sustracción de la zona del circuito de aprovechamiento económico, por lo que resulta contradictorio que se afirme que una de las formas de garantizar dicha reserva es la de empujarla hacia la explotación monetaria.

El Gobierno Nacional encuentra que este texto normativo pone en peligro inminente la conservación de las zonas de reserva natural, por culpa de una no menos clara incompatibilidad jurídica con el texto constitucional. De allí que el Gobierno presente esta objeción por inconstitucionalidad contra el proyecto de norma.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos la Comisión nombrada para estudiar las presentes objeciones consideramos que:

La objeción de inconstitucionalidad se porta básicamente en la presunción de que mediante el proyecto se da vía libre a la Explotación Económica de las Zonas de Reserva Natural, cuando mediante el *inciso 2° del literal b) del párrafo 1° del artículo 1°* se asume la existencia de una estrategia para Conservación de las Zonas de Reserva Natural, orientada según el aprovechamiento económico.

La objeción no tiene sustento porque el literal b) del párrafo no encierra una contradicción jurídica, dado que alude a *Programas de Desarrollo Rural en predios alrededor, es decir, aledaños* y **NO** en los parques nacionales y en las áreas de reserva natural. En consecuencia, no resulta contrario a los artículos 63, 79 y 80 de la Constitución ni a lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-649 de 1997, pues las áreas que los integran se mantendrán afectados a las finalidades que le son propias.

Se resalta que el proyecto de ley en mención originalmente en el literal b) del párrafo, establecía la no adjudicación de terrenos baldíos situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales; sin embargo, en el concepto del Proyecto de ley número 226 de 2012 Cámara, 46 de 2011 Senado, allegado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura, ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, firmado por el señor Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Andrés Felipe García Azuero, dentro de las modificaciones propuestas, incluye ampliar el radio de adjudicación de terrenos baldíos alrededor de la reserva ambiental o Parques Nacionales Naturales a trescientos (300) metros.

En consecuencia, el Gobierno Nacional no encontró inconstitucional el texto propuesto, al punto que propuso que se modificara y para ello argumentó:

“...Se sugiere la cifra de 300 m, porque esa fue la formulada en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural preparado por el Ministerio de Agricultura que en la actualidad está siendo objeto de consulta previa con las comunidades étnicas y será radicada en el honorable Congreso de la República una vez concluya dicha etapa.

El cambio que se propone busca disminuir la restricción a 300 metros, porque estas zonas de reserva ambiental o parques naturales no representan riesgos ni para la población civil ni posibilidades de desastre ambiental. Dejar como estaba establecido en la Ley 160 de 1994, una franja de 5 kilómetros, resulta enormemente lesivo para los fines de la política de tierras de formalización de la pequeña propiedad rural”.

Sin embargo, en aras de evitar erróneas interpretaciones y con el fin de preservar la seguridad jurídica y la buena orientación del ordenamiento jurídico, se considera conveniente revisar la redacción del literal en cuestión.

Por lo tanto, se acepta la objeción de inconstitucionalidad presentada por el Gobierno Nacional, al literal b) del párrafo del artículo 1°.

Objeciones de inconveniencia

El Gobierno Nacional plantea las objeciones de inconveniencia del proyecto ley en estudio de la siguiente manera:

B. Objeciones de inconveniencia

1. Literal b) del párrafo 1° del artículo 1°

El texto de la norma objetada es el siguiente:

‘Párrafo 1°. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones.

b) Los terrenos baldíos dentro de un radio de trescientos (300) metros alrededor de la reserva ambiental o Parques Nacionales Naturales.

En consideración a que una de las estrategias de conservación de los Parques Nacionales Naturales y Áreas de Reserva Natural, es adelantar programas de desarrollo rural. Por tanto uno de los elementos que facilita este proceso lo constituya la titulación de los predios aledaños a estas áreas. Son variadas las figuras que contribuyen a ordenar las áreas aledañas a estas figuras de conservación, con la presencia de comunidades; estas pueden ser: zonas amortiguadoras, DMI (Distritos de Manejo Integrado) con zonas de producción o recuperación para la producción, Zonas de Reserva Campesina’.

La objeción por inconveniencia contra el literal b) empieza por cuestionar la precisión del concepto de ‘Reserva Ambiental’, del inciso 1°.

El ordenamiento jurídico nacional no consagra entre sus categorías la de Reserva Ambiental, por lo que, según la normativa vigente, resulta imposible determinar la extensión cobijada por la prohibición del literal b). El uso inapropiado de una categoría que no tiene definición legal hace inoperante la norma o, en el peor de los casos, habilita interpretaciones que pueden derivar en decisiones inapropiadas, comoquiera que el operario jurídico podría asimilar el concepto al de Áreas de Reserva Forestal Nacional y Regional, Reservas de la Biósfera, Humedales designados para ser incluidos en la Lista como de Importancia Internacional Ramsar y Patrimonio de la Humanidad, entre otros.

Por otra parte, respecto del inciso 2°, es importante aclarar que, en la normativa ambiental vigente, excepto las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ninguna otra figura requiere una franja que se determine como Zona Amortiguadora. Esta circunstancia impide que exista claridad respecto de qué zonas o áreas distintas a los parques nacionales naturales podrían ser cercados por dichas extensiones de tierra. Las zonas amortiguadoras de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, creadas en el artículo 330 del Decreto-ley 2811 de 1974, tienen como finalidad, una vez determinadas en la periferia, atenuar las perturbaciones que pueda causar la acción humana. En este sentido, contrario a lo que afirma el texto propuesto, la zona amortiguadora no es una figura de ordenación, ni hace parte de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, sino que su finalidad y naturaleza es la de cumplir con una función de atenuación y mitigación de impactos negativos que pueden afectar dichas áreas, mediante la ordenación de ese territorio y la imposición de limitaciones al

uso del suelo por parte de la autoridad ambiental competente que la determine.

A las consideraciones anteriores se suma que el proyecto de ley no considera las demás áreas que según la legislación vigente son inadjudicables, como las Áreas de Reserva Forestal Nacional, por expresa disposición del artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974; las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por los artículos 13 de la Ley 2ª de 1959 y 63 de la Constitución Política Colombiana; los playones y sabanas comunales, entre otras. Según las normas citadas, estas zonas son baldíos que no pueden adjudicarse, lo cual viene a ser confirmado por el artículo 67 de la Ley 160 de 1994 y por el artículo 9º del Decreto Reglamentario número 2664 de 1994.

Con todo, a pesar de la inconveniencia de la norma, la sección objetada ofrece problemas de interpretación en tanto que la forma en que está redactada no es la propia de un texto legal. La redacción de la disposición no tiene contenido normativo, pues ni ordena, ni permite, ni prohíbe. Esto sin contar con que el sentido de este segmento no es claro y no permite establecer la voluntad del legislador en la materia.

Así las cosas, el Gobierno se permite objetar el texto por razones de inconveniencia.

2. Parágrafo 2º del artículo 1º

El parágrafo 2º ordena que los baldíos, objeto del proyecto de ley, es decir, aquellos regulados por el ordenamiento actual (Ley 160 de 1994), se adjudiquen exclusivamente a familias pobres.

En primer lugar, el Gobierno considera que la categoría ‘familias pobres’ no corresponde a ninguna definición legal ni tiene sustento en ningún patrón de medición que permita señalar quiénes pueden ser beneficiarios de las adjudicaciones de baldíos.

En efecto, la legislación vigente no ofrece un indicador unificado de pobreza que pueda aplicarse sin ambigüedades para decidir los procesos de adjudicación. Abandonar la definición al reglamento podría generar problemas de reserva legal y exceso en el ejercicio en la facultad reglamentaria, pues en este caso se trata de la asignación de un derecho sustancial. Lo anterior sin tener en cuenta que limitar la entrega de baldíos a familias pobres no garantiza necesariamente el aprovechamiento de la tierra, pues la inversión que requiere poner a producir un predio exige un capital inicial que las familias pobres, por definición, no pueden proveer. De allí que sea necesario idear otros mecanismos complementarios que permitan hacer adjudicaciones más eficientes. Es necesario que el Estado cuente con un margen de discreción que permita evaluar las condiciones del predio frente a las del adjudi-

catario. Por ello, a juicio del Gobierno, la restricción a la adjudicación de baldíos que impone el proyecto desconoce el carácter multifuncional de dichos predios.

En efecto, el artículo 150 constitucional confiere al Congreso de la República la potestad de ‘Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías (150-18)’. Esta potestad de configuración, que por su genérica enunciación se presume suficientemente amplia, faculta al legislador para señalar los sujetos a favor de los cuales pueden adjudicarse los baldíos. Gracias a dicha potestad, el legislador de la Ley 160 dispuso distintas modalidades de adjudicación. En los Capítulos XII y XIII de la ley se autorizó a adjudicar baldíos a entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura (artículo 68), a fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro para la prestación de un servicio público (artículo 68), a la constitución de zonas de reserva campesina (artículo 80) y zonas de desarrollo empresarial (artículo 83) entre otras (ordenamiento para la conservación ambiental).

Como se observa, de conformidad con las condiciones del predio y con las características del beneficiario, en el régimen actual el Estado cuenta con un amplio margen de decisión para determinar quién puede ser beneficiario de una tierra baldía.

No obstante, por virtud del texto objetado, la capacidad de adjudicación del Estado se ve restringida a la consideración de un solo adjudicatario: las familias pobres. Esta limitación recorta la flexibilidad adjudicatoria de los baldíos, que es clave para garantizar el reparto razonable y equitativo de la tierra. La política de adjudicación de baldíos no puede tomarse sin consideración a sus beneficiarios y por ello, aunque resulta loable que pretenda favorecerse a los campesinos pobres, no puede desconocerse que existen otros posibles beneficiarios que podrían aprovechar la tierra en similares o mejores condiciones”.

Sobre las Objeciones de Inconveniencia:

Primera Objeción.

El Gobierno Nacional considera que el término “Reserva Ambiental” contenido en el literal b) del parágrafo 1º del artículo 1º es impreciso, por cuanto no lo consagra el ordenamiento jurídico nacional entre sus categorías. Agrega que el uso inapropiado de una categoría que no tiene definición legal hace inoperante la norma o habilita interpretaciones que pueden derivar en decisiones inapropiadas.

Argumentos que no resultan válidos, como se pasa a explicar:

El término “Reserva Ambiental” para ser usado por el legislador no requiere que se encuentre previamente consagrado por la ley, pues ello implicaría un límite excesivo a la libertad de configuración del legislador.

Además en el presente caso no se presenta “uso inapropiado” de la expresión “Reserva Ambiental”, por cuanto en la propuesta normativa se indica:

“b) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de trescientos (300) metros alrededor de la reserva ambiental o Parques Nacionales Naturales.

En consideración a que una de las estrategias de conservación de los Parques Nacionales Naturales y Áreas de Reserva Natural, es adelantar programas de desarrollo rural. Por tanto uno de los elementos que facilita este proceso lo constituya la titulación de los predios aledaños a estas áreas. Son variadas las figuras que contribuyen a ordenar las áreas aledañas a estas figuras de conservación, con la presencia de comunidades; estas pueden ser: zonas amortiguadoras, DMI (Distritos de Manejo Integrado) con zonas de producción o recuperación para la producción, Zonas de Reserva Campesina”.

De tal cita se concluye que en el inciso segundo del literal b) del párrafo 1° del artículo 1°, se indica qué se entiende por reserva ambiental, esto es, las reservas naturales. Por tanto, el término “Reserva Ambiental” debe leerse e interpretarse a partir de la integralidad de la norma y no tomarse aisladamente como se hace en las objeciones formuladas.

El segundo argumento, gira en torno a que ninguna otra figura distinta al Sistema de Parques Nacionales contempla la existencia de Zonas Amortiguadoras, creadas para atenuar y mitigar impactos de la acción humana y no para ordenar el territorio, y el texto incurre en un error grave al señalar que es una figura de ordenamiento territorial.

Argumento que no tiene validez por cuanto el inciso 2° solo se limita a enunciar áreas aledañas, sin que de ello se desprenda que las señale como figuras del ordenamiento territorial.

El tercer fundamento, aduce que el proyecto obvia la mención de otras áreas inadjudicables según la normativa actual, citando como ejemplo las Áreas de Reserva Forestal Nacional, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los playones y sabanas comunales. Argumento que no resulta válido porque el proyecto establece otra área inadjudicable, sin que para hacerlo el legislador deba enlistar las demás que en distintas leyes se consagren como inadjudicables.

Sin embargo, en razón de posibles imprecisiones que pueden dar lugar a que se presenten diversas interpretaciones de la norma, esta Comisión acepta esta Objeción de Inconveniencia presentada por el Gobierno Nacional.

1. Segunda objeción

El párrafo 2° ordena que los baldíos, objeto del proyecto de ley, es decir, aquellos regulados por el ordenamiento actual (Ley 160 de 1994), se adjudiquen exclusivamente a familias pobres.

El Gobierno considera que la categoría ‘familias pobres’ no corresponde a ninguna definición legal ni tiene sustento en ningún patrón de medición que permita señalar quiénes pueden ser beneficiarios de las adjudicaciones de baldíos.

Argumento que no tiene validez, por cuanto el artículo 24 de la Ley 160 de 1994 indica los lineamientos para considerar a un campesino o campesina como pobre, así:

“Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres del campo que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.

La Junta Directiva establecerá los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalará la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales.

Los títulos de propiedad de los predios adquiridos mediante el subsidio deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes cuando a ello hubiere lugar”.

Igualmente, en el artículo 102, de la misma ley, se estableció lo siguiente:

“Para todos los efectos previstos en esta ley, se entiende por jefe de hogar al hombre o mujer campesino pobre que carezca de tierra propia o suficiente, de quien dependan una o varias personas unidas a él por vínculos de sangre, de afinidad o de parentesco civil”.

Sumado a lo anterior, el Decreto número 1031 de 1995, que reglamenta lo referente a la Política de Subsidios en el marco de la Reforma Agraria establecidos en la Ley 160 de 1994, para deter-

minar los beneficiarios a los subsidios, parte de los parámetros indicados en la ley para determinar el campesino pobre, así:

“Artículo 2°. Beneficiarios. Son beneficiarios del subsidio, los hombres y mujeres campesinos mayores de 16 años de escasos recursos y los que tengan la condición de jefes de hogar, que no sean propietarios de tierras, se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos en su calidad de asalariados rurales, los minifundistas y los malos tenedores de la tierra”.

Igualmente, en el Acuerdo número 024 de 1996, la Junta Directiva del Incora establece, en el artículo 11, el mismo criterio de focalización para los Beneficiarios de los Programas de Dotación de Tierras que se adelantasen en las Zonas de Reserva Campesina.

Es decir, la Ley 160 de 1994 y su reglamentación indican los parámetros para que una familia campesina se considere como “pobre”, sin que sea necesario hacerlo en el proyecto de ley en discusión, pues la norma propuesta haría parte de la normativa que regula el tema de los baldíos y por ende, se hace innecesario entrar a repetir los lineamientos que ha trazado el legislador para considerar a una familia campesina como pobre.

También se funda esta objeción en que la Política de Adjudicación de Baldíos debe promover el máximo aprovechamiento económico de la tierra y que, por definición, las “Familias Pobres” no tienen el capital para apalancar inversiones orientadas en ese sentido.

Este argumento carece de fundamento en sus dos partes:

No es cierto que la política de adjudicación de baldíos deba promover el máximo aprovechamiento económico. La función social en esa política bien podría considerarse su principal objetivo.

Tampoco es verdad que las “Familias Pobres” no puedan por definición llegar a ser productivas, ni que se da por hecho que los grandes inversores promuevan el máximo aprovechamiento económico de los baldíos. Si fuera cierta la afirmación que hace el gobierno en la objeción, no le sería necesario radicar un proyecto de ley de su iniciativa (Proyecto de Ley de Baldíos), para justificar que únicamente los grandes terratenientes puedan hacer productiva la tierra, pues los hechos están demostrando que quienes tienen la tierra hoy no la han hecho productiva, por el contrario, se presenta un fenómeno de monopolización excluyendo a los pobres de una política agraria integral que ayude a reducir la brecha de pobreza.

Cabe aclarar que varios estudios técnicos y económicos resaltan las bondades productivas de la economía productiva estimulada en grandes proporciones, pero con el acompañamiento estatal suficiente por parte del Estado.

Es decir, actualmente, una familia pobre no podría cultivar la tierra, no por el hecho de ser pobre sino por falta de acompañamiento del Estado. El problema no es del proyecto de ley, sino de la ausencia de política pública de acompañamiento.

Se argumenta también como sustento a esta objeción que implicaría una restricción a la política de adjudicación de baldíos, impidiendo la discrecionalidad de adjudicar con arreglo a criterios multifuncionales de la Ley 160 de 1994 y diversos beneficiarios:

- Entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura.
- Fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro para la prestación de un servicio público.
- Constitución de zonas de reserva campesina.
- Zonas de desarrollo empresarial.

En este último argumento, se parte del supuesto de que se está modificando toda la Ley 160 de 1994, lo cual no es verdad, porque serán objeto de ese criterio restrictivo, específicamente los baldíos señalados en el Proyecto de ley número 64 de 2011, relacionados con áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecidas para las tierras en el municipio o zona, que tendrían que ser adjudicadas a otros campesinos.

Por lo tanto, esta objeción de inconveniencia no se acepta, por considerar que no tiene ningún sustento y solicitamos a las Plenarias de Senado y Cámara se niegue.

Proposición

Por las anteriores consideraciones los congresistas miembros de la Comisión de Estudio para las Objeciones del Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras disposiciones solicitamos a las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes aceptar la Objeción de Inconstitucionalidad y la Primera Objeción de Inconveniencia planteada al *Literal b) del párrafo 1° del artículo 1°* y Negar la Segunda Objeción de Inconveniencia presentada por el Gobierno Nacional al *párrafo 2° del artículo 1° del Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara.*

Félix Valera, Alexandra Moreno Piraquive, Senadores de la República; Jairo Hinestroza, César Franco, Representantes a la Cámara.

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2012 SENADO Y 264 DE 2013 CÁMARA

por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Bogotá, D. C., miércoles 16 de octubre de 2013.

Doctores

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente del honorable Senado de la República

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente de la honorable Cámara de Representantes.

Congreso de la República.

E. S. D.

Asunto: Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 138 de 2012 Senado y 264 de 2013 Cámara, *por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.*

Señores Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado del Proyecto de ley número 138 de 2012 Senado y 264 de 2013 Cámara, *por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones*, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras y, una vez analizado su contenido, hemos decidido acoger la redacción de la Cámara de Representantes en los siguientes artículos: nombre completo del proyecto de ley; título de la sección “Capítulo I”; y artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 9º [artículo nuevo: accesibilidad y usabilidad], 13 [reglamentación], 14

[operaciones presupuestales] y 15 [vigencia]; así como la redacción del Senado de la República en los siguientes artículos aprobados en Plenaria: artículos 2º; título de la sección “Capítulo II. Obligaciones”; artículos 6º, 7º, 8º, 9º [sobre apropiación presupuestal], 10 [participación] y 11 [limitaciones y excepciones a los Derechos de Autor].

De esta manera, el texto final conciliado (al ajustar la numeración, como resultado de la inclusión de un artículo nuevo) es el siguiente:

“TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2012 SENADO Y 264 DE 2013 CÁMARA

por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Artículo 1º. Objeto. *El objeto de la presente ley es garantizar el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión, a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad.*

Artículo 2º. Definiciones. *Para efectos de la presente ley se tienen las siguientes definiciones:*

Ceguera. *La ausencia de percepción de luz por ambos ojos.*

Baja visión. *La persona con una incapacidad de la función visual aún después de tratamiento y/o corrección refractiva común con agudeza visual en el mejor ojo, de 6/18 a Percepción de Luz (PL), o campo visual menor de 10º desde el punto de fijación, pero que use o sea potencialmente capaz de usar la visión para planificación y ejecución de tareas. Para considerar a una persona con baja visión se requiere que la alteración visual que presente sea bilateral e irreversible y que exista una visión residual que pueda ser cuantificada.*

Software lector de pantalla. *Tipo de software que captura la información de los sistemas operativos y de las aplicaciones, con el fin de brindar información que oriente de manera sonora o táctil a usuarios ciegos en el uso de las alternativas que proveen los computadores.*

Artículo 3º. Principios. *Los principios que inspiran la presente ley, se fundamentan en los artículos 3º y 9º de la Ley 1346 de 2009 la cual adoptó la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.*

Artículo 4º. Concordancia normativa. La presente ley se promulga en concordancia con los pactos, convenios y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos relativos a las Personas con Discapacidad, aprobados y ratificados por Colombia.

En ningún caso, por implementación de esta norma, podrán restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos a las personas ciegas y con baja visión, en la legislación o en los pactos, convenios y convenciones internacionales ratificados.

CAPÍTULO II

Obligaciones del Estado

Artículo 5º. El Gobierno Nacional establecerá las políticas que garanticen el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, al trabajo, a la educación y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.

Artículo 6º. Software lector de pantalla. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, adquirirá un software lector de pantalla para garantizar el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las personas ciegas y con baja visión como mecanismo para contribuir en el logro de su autonomía e independencia.

Artículo 7º. Implementación del software. Las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, dispondrá los mecanismos necesarios para la instalación del software lector de pantalla en sus dependencias, establecimientos educativos públicos, instituciones de educación superior pública, bibliotecas públicas, centros culturales, aeropuertos y terminales de transporte, establecimientos carcelarios, Empresas Sociales del Estado y las demás entidades públicas o privadas que presten servicios públicos o ejerzan función pública en su jurisdicción.

Parágrafo. Las entidades públicas a que se refiere este artículo capacitarán a la población y a los servidores públicos en el uso y manejo de la licencia del software lector de pantalla para su masificación.

Artículo 8º. Una vez adquirida la licencia país por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para el software lector de pantalla, todo establecimiento abierto al público que preste servicios de Internet o café Internet deberá instalarlo en al menos una terminal.

Artículo 9º. Accesibilidad y usabilidad. Todas las páginas web de las entidades públicas o de los particulares que presten funciones públicas

deberán cumplir con las normas técnicas y directrices de accesibilidad y usabilidad que dicte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 10. Las entidades públicas y los entes territoriales deberán incluir dentro de su presupuesto anual, un rubro presupuestal para garantizar los recursos para la capacitación en la instalación del software lector de pantalla.

Artículo 11. Participación. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, las entidades públicas y los entes territoriales promoverán la participación de las personas ciegas, con baja visión y sus organizaciones, en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y proyectos del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Artículo 12. Limitaciones y excepciones a los Derechos de Autor. Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor; siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.

No se aplicará la exención de pago de los Derechos de Autor, en la reproducción y distribución de obras que se hubieren editado originalmente en sistemas especiales para personas ciegas y con baja visión y que se hallen comercialmente disponibles.

Artículo 13. Reglamentación. Para la reglamentación de la presente ley el Gobierno Nacional promoverá la participación de las personas ciegas, con baja visión y sus organizaciones.

Artículo 14. Operaciones Presupuestales. El Gobierno Nacional realizará las operaciones presupuestales necesarias para el cabal cumplimiento y sostenimiento a largo plazo de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación”.

De los honorables Congresistas,

Juan Manuel Galán Pachón, Senador de la República; Didier Alberto Tavera Amado, Representante a la Cámara.

PONENCIAS

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se implementan los Consejos Ambientales, y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante

CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia Primer Debate Proyecto de ley 039 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se implementan los Consejos Ambientales, y se dictan otras disposiciones.*

Respetada señora Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por usted nos permitimos poner a su consideración para discusión en Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, el informe de ponencia negativa al Proyecto de ley número 039 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se implementan los Consejos Ambientales, y se dictan otras disposiciones.*

La estructura de esta ponencia se concreta en dos partes, la primera, define el aspecto general del proyecto y la segunda, recoge las consideraciones que impiden adoptar un criterio sentido.

1. Aspecto Generales

1.1. Objeto del presente proyecto de ley:

El presente proyecto de Ley impacta la institucionalidad ambiental del país, en tanto permitirá la creación de Consejos Ambientales de carácter municipal.

En el marco funcional se les asigna a estos Consejos Ambientales, competencias de vigilancia, seguimiento y control con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones que impone una licencia ambiental.

En lo que se refiere a la jurisdicción de los Consejos Ambientales, estos verificarán el cumplimiento de aquellas licencias ambientales, en virtud de las cuales se adelantan obras o trabajos en el territorio del respectivo municipio.

1.2. Antecedentes del proyecto de ley:

El presente proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 30 de julio de dos mil trece (2013) siendo autoridad del Representante a la Cámara José Alfredo Gnecco Zuleta.

Como antecedente directo en cuanto a la competencia municipal como autoridad ambiental se encuentra la Ley 99 de 1993, que define una se-

rie de funciones en el artículo 65 de dicha ley, las cuales a saber son los siguientes:

“**Artículo 65.** Funciones de los municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

2. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

3. Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley.

4. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.

5. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

9. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

10. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

Parágrafo. Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas, prestarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales renovables”.

2. Consideraciones.

Es necesario advertir que el proyecto de ley que aquí se trata, no es susceptible de ser aprobado, tanto por factores de conveniencia institucional como por inconsistencias jurídicas que impiden un concepto de ponencia favorable. Así, es preciso identificar las siguientes razones:

2.1. Razones de inconveniencia:

Una lectura integral del proyecto identifica tres razones de inconveniencia, así, la primera se concreta en un problema de coordinación institucional, la segunda en la imposibilidad de revestir a los entes territoriales de la calidad de autoridad ambiental, y la tercera en un conflicto natural de intereses, pues pretende la creación de un organismo revestido de autoridad ambiental cuando su naturaleza es inminentemente política.

2.1.1. Del problema de coordinación:

Un análisis de la simetría orgánica de las instituciones ambientales, es decir, de la correspondencia que existe entre las mismas, permite identificar que el presente proyecto profundiza la problemática de coordinación y planeación que impide la protección efectiva del medio ambiente y del patrimonio ecológico.

El Sistema Nacional Ambiental SINA, en su dimensión institucional no ofrece una entidad rectora consolidada. Así, la estructura orgánica de las instituciones encargadas del ejercicio de autoridad que integran el SINA, no guardan uniformidad, ni en su denominación ni en el ámbito de su naturaleza. Por ejemplo, en el nivel regio-

nal y local, si se tiene en cuenta que las Unidades Ambientales Urbanas en lo local ejercen las funciones de las CAR, se pensaría que las mismas cuentan con una estructura orgánica al menos similar; cuestión que difiere de la realidad, pues mientras en la primera se encuentra en su estructura una Subdirección de Administración de los Recursos Naturales y Áreas Protegidas, en las Unidades Ambientales Urbanas estas no se verifican.

Así las cosas, si entre las Autoridades Ambientales no existe una uniformidad orgánica que facilite la armonización y ejecución de la política pública entre los niveles de lo nacional, regional y local, no es adecuado integrar un nuevo órgano al sistema cuya estructura, naturaleza y operación este al antojo de una voluntad política.

2.1.2. Imposibilidad de revestir a los entes territoriales de la calidad de autoridad ambiental.

La competencia municipal ambiental se sustenta en tres normas, así: en la Constitución Política de 1991; en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 63 de 1993, por medio de la cual se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, y se distribuyeron recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

En el marco de la Constitución Política y del Sistema Nacional Ambiental SINA, el ejercicio de Autoridad Ambiental que corresponde a los Municipios es excepcional y transitorio, en tanto está supeditado a la inexistencia de una norma superior, que satisfaga el objeto de protección ambiental en lo local. Es decir, que si una norma superior recoge un nivel de protección adecuado y suficiente del patrimonio ecológico, el ente territorial carece de competencia para motivar y adoptar una regulación complementaria¹.

Lo anterior, permite inferir que si bien los municipios ejercen un tipo de autoridad, la misma surge a prevención y por consiguiente, no es susceptible de serle asignada de forma permanente y ello cobra coherencia cuando la dinámica organizacional de los entes territoriales, está supeditada a colaborar con el impulso y concreción del respectivo Plan de Desarrollo, generándose una dependencia absoluta entre la voluntad política y la ejecución de la acción ambiental.

De igual forma, una definición de autoridad ambiental exige reconocer que una institución tiene la capacidad de tomar decisiones con el objetivo de controlar la conducta de las personas naturales y jurídicas en su relación con el ambiente (Ley 99 de 1993, artículo 2°); y esto conlleva a que las decisiones de regulación, de licencias, permisos y autorizaciones, y el ejercicio sancionatorio promueva una relación de respeto

¹ Corte Constitucional, 2007, C-554.

y armonía del hombre con la naturaleza, procurando la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación; y los Municipios conforme al Sistema Nacional Ambiental no están revestidos de este tipo de facultades.

Los anteriores planteamientos ofrecen las razones que de inconveniencia que soportan el sentido de esta ponencia.

2.2. Razones de derecho.

El presente proyecto de ley consta de ocho artículos, de los cuales uno de ellos está relacionado con la vigencia, el cual en el presente caso no ostenta inconveniente alguno, razón por la cual no es objeto del análisis que a continuación se relaciona, de los artículos restantes 6 presentan dificultades sustanciales y de forma.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentan las siguientes observaciones frente al contenido del articulado:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto determinar cómo establecimiento público, una Autoridad Ambiental en materia de vigilancia, control y seguimiento del adecuado cumplimiento de las obligaciones y deberes por parte de las personas naturales o jurídicas beneficiarias del otorgamiento de una licencia ambiental a que se refiere el artículo 50 de la Ley 99 de 1993.

Observación 1: El proyecto pretende definir una autoridad ambiental en el ámbito local; asignándole funciones de vigilancia, seguimiento y control.

En lo que se refiere a las funciones enunciadas, es preciso indicar, que la vigilancia en términos del ordenamiento jurídico podría ser entendida como un término de alcance similar al de seguimiento, pues la definición de vigilancia se traduce en seguimiento y evaluación de una actividad; de tal suerte, que podría ser impreciso hablar de función de vigilancia y seguimiento como si tratara de dos ámbitos de competencia distintos, tal vez, incurriendo en una imprecisión conceptual al no utilizar la expresión inspección.

Respecto a las funciones de vigilancia, inspección y control, estas han sido definidas así por la Corte Constitucional²:

“(…) A partir de los anteriores criterios, es posible concluir que, en términos generales, las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posi-

bilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones”.

Observación 2: La función de control es aquella que permite la adopción de correctivos, es preciso indicar, que esta competencia no es original y permanente a los entes territoriales, porque el ejercicio de competencia ambiental por el ente territorial, debe ser entendido en el marco que imponen los principios de armonía regional; gradación normativa y rigor subsidiario, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia se funda en el concepto de centralización política, que implica entre otras cuestiones, la sujeción a unas mismas decisiones políticas unificadas en relación con la totalidad del Estado³.

Así las cosas, el ejercicio de autoridad ambiental que corresponde a los Municipios, es excepcional y secundario, en tanto está supeditado a la inexistencia de una norma superior que satisfaga el objeto de protección ambiental en lo local. Es decir, que si una norma superior recoge un nivel de protección adecuado y suficiente del patrimonio ecológico, el ente territorial carece de competencia para motivar adoptar una regulación complementaria⁴.

Por lo anterior, la función de control no es posible de ser asignada al ente territorial como función de carácter permanente.

Artículo 2°. *Consejos Ambientales*. En virtud del numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política, los concejos municipales o distritales, por iniciativa del respectivo Alcalde, podrán crear el Consejo Ambiental, como un Establecimiento Público que tendrá funciones de Autoridad Ambiental dentro de la jurisdicción municipal o distrital donde se creó, en cooperación con la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Observación: El proyecto de norma original contraria lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución Política que al respecto reza: “(…) Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.

Al respecto, la Federación Colombiana de Municipios mediante oficio radicado el día 9 de septiembre de 2013 conceptuó frente a este proyecto: “(…) Adicionalmente es pertinente recordar la restricción consignada en el artículo 75 de la ley (sic) 617 de 2000: Artículo 75. Libertad para

² Corte Constitucional, C-5710/12

³ Corte Constitucional, 2007, C-554

⁴ *Ibidem*

la creación de dependencias. Sin perjuicio de las competencias que le han sido asignadas por la ley a los departamentos, distritos o municipios, estos no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: desarrollo de políticas de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, atención de quejas y reclamos, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, tránsito, mujer y género, primera dama, información y servicios a la juventud y promoción, casas de la cultura, consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras leyes. (...)”.

Atendiendo lo dispuesto en la norma constitucional mencionada y el desarrollo legal contenido en la Ley 617 de 2000, bien puede sostenerse que la libertad de configuración legislativa en el ámbito de la regulación territorial se encuentra limitada por la imposibilidad de influir o determinar la estructura de la administración, pues al ente territorial le asiste libertad y autonomía para encargarse de los intereses que le corresponden; de tal suerte, que mal podría el Congreso de la República supeditar el encargo de asuntos ambientales locales como el que pretende este proyecto, a la creación de un establecimiento público municipal.

Artículo 3°. Órgano de dirección. Cada Consejo Ambiental contará obligatoriamente con un Consejo Directivo, el cual estará conformado por:

- a) El Gobernador del respectivo departamento, o quien este delegue para tal fin;
- b) El Alcalde del respectivo municipio o distrito, o quien este delegue para tal fin;
- c) El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el departamento a la cual pertenece el respectivo municipio o distrito, o quien este delegue para tal fin;
- d) Dos representantes del sector privado, elegidos por los gremios;
- e) Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el municipio o distrito, cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables;
- f) Dos representantes de las personas naturales o jurídicas que sean beneficiarias de una licencia ambiental, cuyas actividades se desarrollen en el respectivo municipio o distrito.

Observación: Si al Congreso de la República no le asiste competencia para determinar la estructura orgánica de la administración municipal, según lo establece la Constitución Política en el artículo 287 y la Ley 617 de 2000 en su artículo 75, tampoco le asiste competencia para determi-

nar la estructura de los órganos que defina la entidad territorial.

Si este artículo es accesorio de la naturaleza de *establecimiento público* que pretende otorgarse a los Consejos Ambientales Municipales, y dicha definición de naturaleza es contraria a la Carta, la misma suerte ha de seguir.

Observación 2: Adicionalmente, un análisis individual de esta norma, nos lleva la siguiente conclusión: El Consejo Directivo del establecimiento público municipal que pretende facilitar el proyecto estaría compuesto por 8 miembros y de estos, 5 serían adscritos al sector privado, cuestión que resulta contraria en razón al objeto que se pretende proteger, medio ambiente.

Del mismo modo, integra en la conformación del Consejo Directivo al Gobernador Departamental y al tratarse de un organismo municipal, su participación carece de fundamento y por el contrario invade la órbita de autonomía territorial que permite a las autoridades municipales encargarse de los intereses que le asistan dentro de sus territorios.

Artículo 4°. *Facultades.* Los Consejos Ambientales están investidos con las siguientes facultades:

1. Por expresa delegación de la Corporación Autónoma Regional que ejerza jurisdicción o del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, otorgar o revocar licencias ambientales.
2. Hacer seguimiento a los informes presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales sobre las licencias otorgadas en su respectiva jurisdicción.
3. A prevención en materia sancionatoria ambiental, imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la Ley 1333 de 2009 y las que sean aplicables, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.
4. En coordinación con la Corporación Autónoma Regional respectiva, realizar las indagaciones preliminares, presentando informe a esta, la cual tendrá la potestad para archivar o abrir auto de apertura.
5. En coordinación con la Corporación Autónoma Regional respectiva, realizar todo tipo de diligencias administrativas, como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios necesarios.

Parágrafo. Los costos a que hace referencia el artículo 34 de la Ley 1333 de 2009, en los que incurran los Consejos Ambientales, al igual que los previos al levantamiento de medidas preventivas, correrán por cuenta del infractor.

Observación: La facultad prevista en el numeral primero original, constituye un ejercicio propio de control ambiental. Al respecto, el control como se advirtió es definido como: “Capacidad que permite adoptar correctivos al sujeto de control, habitándolo hasta revocar decisiones del ente sujeto a control o para ordenarle adoptar correctivos “que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones”. Así, si el ejercicio de control ambiental no es susceptible de ser asignado de forma permanente al ente territorial tampoco es susceptible de ser delegado de una facultad que constituye desarrollo.

Así mismo, podría sostenerse que la facultad de otorgar y revocar licencias ambientales no es susceptible de ser delegada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en tanto se trata de la función que motivó su creación y la que rige su esencia, de tal suerte que un acto de delegación de esa competencia despojaría al organismo de la función que determina su naturaleza. Del mismo modo, es preciso indicar que esta facultad, bien en cabeza de las ANLA o de las CAR no puede ser entendida como una función de mera ejecución, instrumental u operativa y por consiguiente no resulta susceptible de delegación. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵ enseña: “(...) delegar sus funciones en sus subalternos, no supone que esta facultad le permita transferir aquéllas atribuciones que atañen con el señalamiento de las grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales que le corresponden como jefe superior de dicha unidad, pues, **lo que realmente debe ser objeto de delegación, son las funciones de mera ejecución, instrumentales u operativas**” (negrilla no original).

Por lo anterior, la facultad de otorgar o revocar licencias ambientales, podría resultar de aquellas que según la Ley 489 de 1998 no pueden ser delegadas “(...) **Funciones que no se pueden delegar.** Sin perjuicio de los que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación: 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley. 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación. 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación” (artículo 11).

Observación 2: En lo que se refiere al ejercicio de atribuciones de policía, es necesario señalar el contenido del artículo 83 de la Ley 99 de 1993, que al respecto establecía: “El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional

especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la Ley, que sean aplicables según el caso”.

La disposición normativa fue subrogada por el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, que prevé una actividad sancionatoria propiamente dicha, definiendo el ejercicio de esta acción como una función de la que no se encuentran investidos ni los departamentos, ni los Municipios, pues si bien les puede asistir competencia para ello, se les habilitó para que la ejercieran a prevención y no de forma permanente.

Artículo 5°. *Funciones.* Los Consejos Ambientales ejercerán las siguientes funciones:

1. Vigilancia, control y seguimiento propios de una Autoridad Ambiental.

2. Realizar un informe trimestral de las visitas de seguimiento ambiental a los proyectos regulados por el manual de seguimiento ambiental, derivado de los controles y seguimientos a los proyectos que se ejecutan bajo licencias ambientales, el cual se presentará en el mismo período ante la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción.

3. Generar proyectos de inversión social en coordinación con la respectiva alcaldía municipal o distrital.

4. Velar por el cumplimiento de los acuerdos de inversión social suscritos por las empresas beneficiarias de una licencia ambiental del respectivo municipio o distrito.

5. Las demás que se determinen en el acuerdo de creación y que no sean contrarias a la ley y la Constitución Política.

Parágrafo. Para el seguimiento y control de las licencias ambientales, los Consejos Ambientales trabajarán conjuntamente con la Corporación Autónoma Regional respectiva y con las Juntas de Acción Comunal de su jurisdicción.

Observación: En la dinámica del Sistema Nacional Ambiental definida en la ley de 1993 los municipios conforme se mencionó son entes que colaboran de forma subsidiaria con la Autoridad Ambiental y por consiguiente no resultan susceptibles de ser investidos de forma permanente de funciones que denoten ejercicio de autoridad.

Artículo 7°. *Estructura.* La estructura administrativa, operativa y financiamiento de los Consejos Ambientales, será determinada en el Acuerdo municipal o distrital de su creación, además de la establecida en esta ley.

Parágrafo. Los centros educativos de educación superior, debidamente registrados ante el Icfes, podrán ofrecer a sus estudiantes la posibilidad de realizar prácticas o pasantías en los Consejos Ambientales, actividades que serán orientadas

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-382 de 2000.

a coadyuvar en los procesos administrativos y de vigilancia de los Consejos Ambientales.

Observación: Advierte la Federación Colombiana de Municipios en oficio radicado ante la dirección ejecutiva del Senado de la República el día 9 de septiembre de 2013:

“(…) no es adecuado entregar a los municipios nuevas funciones sin recursos dado que eso hace que la aplicación práctica y efectiva de las normas se ponga en duda y no llegue a la finalidad buscada.

No podemos olvidar que desde la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000 las plantas de personal en todos los municipios se redujeron a su más mínima expresión, por cuanto dicha ley estableció los límites de gasto a los que deben ceñirse las entidades territoriales dependiendo de parámetros establecidos. Es así como el 40% los municipios de categorías 5 y 6 tienen 10 funcionarios o menos, para atender las mismas competencias que se exigen a las grandes ciudades. Pero con una restricción adicional, y es que estos municipios no cuentan con bases productivas fortalecidas y diversificadas que les permita una generación dinámica de recursos propios”.

Lo planteado por la Federación Colombiana de Municipios es un panorama de la realidad de la gestión municipal que no solo amenaza el cumplimiento de sus obligaciones, sino que resulta un factor que impide la implementación de las disposiciones que pretende incorporar el presente proyecto.

Observación 2: Frente a lo dispuesto en el párrafo del artículo en comento el mismo desconoce presupuestos reglamentarios y normativos

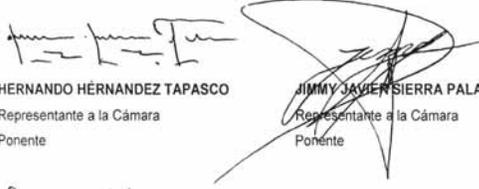
que rigen la actualidad de la Educación Superior, así en concepto elaborado por el Ministerio de Educación Nacional se señala: “(…) De acuerdo con la Ley 30 de 1992, los entes encargados de prestar el servicio de la educación superior se denominan “*instituciones de educación superior*”. Además, el Icfes no participa en el trámite de constitución de dichas instituciones, pues en la actualidad, es el Ministerio de Educación Nacional el que interviene en dicho trámite, de acuerdo con lo previsto en la citada ley, en concordancia con el Decreto número 5012 de 2009”.

En consecuencia, por todo lo aquí expuesto ponemos a consideración de esta Plenaria la siguiente proposición:

Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia negativa y en consecuencia proponemos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley 039 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se implementan los Consejos Ambientales, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



HERNANDO HÉRNANDEZ TAPASCO
Representante a la Cámara
Ponente

JIMMY JAVIER SIERRA PALACIO
Representante a la Cámara
Ponente

ALFREDO MOLINA TRIANA
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2012 CÁMARA, 149 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá
Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General
Cámara de Representantes
Congreso de la República
La ciudad

Asunto: Concepto del Proyecto de ley 225 de 2012 Cámara, 149 de 2012 Senado.

Respetado Secretario:

De manera atenta, le envió el concepto emitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre el Proyecto de ley 225 de 2012 Cámara, 149 de 2012 Senado, *por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*, que pasa a cuarto debate en la Plenaria de la Cámara. Lo anterior, para reiterar el interés de esta Cartera en acompañar y fortalecer esta importante iniciativa.

Cualquier aclaración o requerimiento adicional estaré presto a atenderle.

Cordialmente,

El Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Andrés Felipe García Azuero.

Anexo: Concepto proyecto de ley.

CONCEPTO AL PROYECTO DE LEY 225 DE 2012 CÁMARA, 149 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de los diferentes conceptos que ha emitido con ocasión del proyecto de ley en comento, ha resaltado el interés de las autoras y de los Ponentes del mismo, en la promoción de acciones positivas en beneficio de las mujeres rurales, desafío que identifica completamente la labor del Ministerio, la cual se ha dirigido a promover la participación de las mujeres rurales como sujetos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Es necesario resaltar que la inclusión de la mujer y en consecuencia la eliminación de cualquier forma de discriminación, ha sido un objetivo reconocido no solo a nivel nacional, sino internacional. En efecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979, al aprobar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención que entró en vigor como Tratado Internacional el 3 de septiembre de 1981, tras su ratificación por 20 países y que en el año 1989 ya contaba con más de 100 naciones que habían declarado como obligatorias las disposiciones que la Convención prevé; Colombia aprobó la Convención mediante la Ley 51 de 1981. En dicho Tratado, se reafirma el principio de la no discriminación, proclamando que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo, por tanto los Estados tienen la obligación de garantizar al hombre y la mujer la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

En el ámbito nacional, este objetivo también ha sido reconocido. La propia Corte Constitucional a través de sus Sentencias ha reconocido la necesidad de avanzar en la igualdad de derechos que se reconocen al hombre y a la mujer, no solo deben establecerse en el ámbito meramente formal, sino que deben existir medidas positivas dirigidas a corregir la desigualdad. En Sentencia T-610 de 2002, la Corte Constitucional, expuso:

“Obviamente, la igualdad de derechos que se reconoce al hombre y a la mujer no es simplemente de carácter formal, pues en algunos eventos se justifican diferenciaciones en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina. En este sentido se autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la

igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económicos y sociales. Es decir, que no siempre que se utilicen criterios distintivos como el sexo, existe un tratamiento discriminatorio, sin embargo, para que estas diferenciaciones sean constitucionalmente válidas deben sustentarse en criterios razonables y objetivos que así las justifiquen”.

Lo citado por la Corte Constitucional ha sido reconocido en diferentes Leyes, entre las que resaltamos aquellas que regulan la adjudicación de tierras baldías, que reconocen diferenciaciones como las que persigue el Proyecto de Ley, tal como se indica a continuación:

La Ley 160 de 1994 *por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*”, establece en su artículo primero como parte de su objeto la de “... *dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional y en su artículo tercero apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo*”.

El artículo 70 de la misma ley, dispone que *“las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos.*

Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de estos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales”.

Por su parte, la Ley 731 de 2002 *“por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”* establece medidas en pro de aumentar las posibilidades para que las mujeres sean beneficiadas con las titulaciones, estableciendo las siguientes medidas:

1. El artículo 24 dispone la posibilidad de titular las tierras a nombre del cónyuge o compañero(a) permanente en el evento en que fuera abandonado por el otro, siempre que demuestre dicha situación y reúna los requisitos establecidos por ley.

2. El artículo 25 estableció la posibilidad de titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales; en los siguientes términos: *“Podrán ser beneficiarias de la titulación de predios de reforma agraria las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales que reúnan los demás requisitos exigidos por la ley. Igualmente se garantiza el acceso preferencial a la tierra de las mujeres jefas de hogar y de aquellas que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez”*.

3. El artículo 26 por su parte dispone que: *“En todos los procedimientos de adjudicación y de uso de los predios de reforma agraria que permitan la participación en las decisiones, la capacitación, la asistencia técnica y la negociación de los predios, deben intervenir equitativamente tanto los hombres como las mujeres rurales que sean beneficiarios, con el objeto, de garantizar la transparencia e igualdad de dichos procedimientos”*.

El anterior resumen normativo, pone en evidencia la importancia que ha tenido la mujer rural dentro de las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reconociendo el papel que desempeña en el desarrollo del sector, respondiendo al mandato previsto no solo en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia, sino en nuestra propia Carta Política, lo cual insta a continuar en la ejecución de grandes esfuerzos para lograr la igualdad de género en el campo.

Respondiendo a ese reconocimiento de la mujer rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha apoyado las iniciativas que garanticen una atención sostenida a la mujer rural, impulso que no solo se ha limitado a un reconocimiento normativo, sino que al interior de cada uno de los instrumentos de política de esta Cartera Ministerial, se han presentado porcentajes de participación superiores al 30% para mujeres rurales cabeza de familia, tal como se ha evidenciado en la información técnica remitida con ocasión del proyecto de ley, en oportunidades pasadas.

De acuerdo con lo anterior, queremos resaltar la importancia del Proyecto de Ley que se tramita en estos momentos, frente al cual esta Cartera Ministerial reitera la importancia del mismo y apoya su iniciativa, en tanto que, persigue reducir los niveles de desigualdad que se presentan en el sector rural y que de manera positiva mantiene el espíritu de normas como la Ley 160 de

1994 y la Ley 731 de 2002, citadas anteriormente y permite que los instrumentos de política previstos para el sector avancen en aras de perseguir el acceso a la tierra en mejores condiciones a la mujer rural cabeza de familia.

Sumado a lo anterior, sea esta la oportunidad de presentar la siguiente proposición frente al artículo 5° del proyecto de ley, aprobado en sesión del día 18 de junio de 2013 en la Comisión Quinta de la Cámara, el cual dispone:

“Artículo 5°. Los beneficiarios de la presente ley tendrán acceso directo a los subsidios y beneficios complementarios que establece la Ley 160 de 1994”.

Teniendo en consideración que entre los objetivos del proyecto de ley se encuentra el enfoque diferencial en la aplicación de políticas y la protección a las mujeres en condiciones de vulnerabilidad, debe procurarse la interpretación sistemática de este proyecto de ley con las demás normas que se encuentran vigentes, por lo cual se sugiere la siguiente redacción:

“Artículo 5°. Los beneficiarios de la presente Ley también podrán tener acceso directo a los subsidios y beneficios complementarios que establece la Ley 160 de 1994, cumpliendo los requisitos definidos por la ley para el efecto””.

CONTENIDO

Gaceta número 836 - Jueves, 17 de octubre de 2013
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
INFORME A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe a las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras disposiciones	1
INFORME DE CONCILIACIÓN	
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 138 de 2012 Senado y 264 de 2013 Cámara, por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones	7
PONENCIAS	
Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 039 de 2013 Cámara, por medio de la cual se implementan los Consejos Ambientales, y se dictan otras disposiciones.....	9
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 225 de 2012 Cámara, 149 de 2012 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.....	14