



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 257

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de mayo de 2016

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se transforma la universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto 523 de 1976 como ente autónomo de orden Departamental, en ente autónomo del orden nacional.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

Artículo 3°. El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Una vez aprobada la presente ley, la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

Artículo 5°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

ALFREDO DELUQUE ZULETA  
Representante a la Cámara  
Departamento de La Guajira

ANTENOR DURÁN CARRILLO  
Representante a la Cámara  
Departamento de La Guajira

ÁLVARO GUSTAVO ROSADO  
Representante a la Cámara  
Departamento de La Guajira

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se transforma la universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.*

**Trámite del proyecto**

**Origen:** Congresional

**Autor:** La presente iniciativa, es presentada a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Universidad de La Guajira es un ente universitario autónomo de carácter estatal, de servicio público cultural, abierto, participativo, pluralista y humanista, de orden Departamental creada el 12 de noviembre de 1976 por Decreto 523 del Despacho del Gobernador, en cumplimiento de las Ordenanzas 011 y 022 de 1975. Reconocida como Universidad mediante Resolución número 1770 del 24 de junio de 1995 del Ministerio de Educación Nacional, con domicilio principal en la ciudad de Riohacha, departamento de La Guajira, República de Colombia y su radio de acción podrá extenderse al territorio nacional, mediante creación de

seccionales, extensiones, subsees y centros de Proyección Social; goza de autonomía académica, administrativa, financiera, presupuestal, personería Jurídica y patrimonio propio e independiente. De igual manera puede extenderse a nivel internacional en los programas académicos que la institución lidere.

Como institución de educación superior estatal de mayor cobertura en el departamento, se nutre de diferentes campos de la ciencia y la tecnología; forma profesionales que perciben, aprenden, aplican y transforman los saberes y la cultura a través de las funciones que le son propias: el desarrollo y la difusión de la Ciencia y la Tecnología y la formación de científicos; el fomento y el desarrollo de la actividad económica y la formación de emprendedores; el desarrollo y la transmisión de la cultura; la profesionalización y el compromiso social; con una organización académico-administrativa soportada en procedimientos que la dinamizan para proyectarse hacia el entorno.

Se autocontrasta en la multiculturalidad con miras al etnodesarrollo, por lo cual diseña y ejecuta estrategias que la hacen competitiva, eficiente y eficaz. En consecuencia, ante los problemas sociales y culturales forma y educa técnicos, tecnólogos y profesionales comprometidos consigo mismos, con el entorno local, regional, nacional e internacional, afianzando la colombianidad.

La Universidad de La Guajira oferta actualmente 38 programas académicos distribuidos de la siguiente manera; a nivel de pregrado (22), tecnológico (3), técnico profesional (2), especializaciones (3), maestrías (6), doctorado (2). De estos programas el nivel profesional representan el 56.4%, maestría el 15.4%, seguidos de tecnológicos y especializaciones con el 7.7% cada una, luego se encuentran los niveles de técnica profesional y doctorado con el 5.1% cada una.

La Universidad cuenta con extensiones en los municipios de Maicao, Fonseca, Villanueva y Montería y una población estudiantil a la fecha de 14.538 estudiantes en su mayoría estratos 1 y 2. Dicha cifra ha logrado un incremento significativo año tras año, toda vez que para el 2011 se contaba con (7.435 estudiantes), en el 2012 (7.494 estudiantes), en el 2013 (9.839 estudiantes), en el 2014 (11.153), en el 2015 (14.773 estudiantes).

La nómina de docentes es de 1.258, de los cuales solo 170 están vinculados de tiempo completo como docentes de Planta representando estos en un 13% y el 87% restante, docentes Ocasionales y Catedráticos de medio tiempo. Dicha planta está constituida por 442 docentes profesionales lo que representa el 35.1%, 525 especialistas que representa el 41.7%, 228 maestrantes que representa el 18.1%, 43 doctores que representa el 3.4%, y 20 posdoctores que representa el 1.6%. Sin embargo, se ha hecho magnos esfuerzos para otorgar a los docentes comisión de estudio de alto nivel en miras de la calidad y la acreditación orientada a lograr un incremento de Maestrantes, Doctores y Posdoctores.

La Acreditación la conforman 15 programas de los 38, necesitando acreditar el 61,6% faltante de los programas; toda vez que encontrándose la Universidad de La Guajira en el año de la consolidación del proceso de Acreditación le asume a esta adaptar estrategias para continuar con el crecimiento de la calidad; la cual bus-

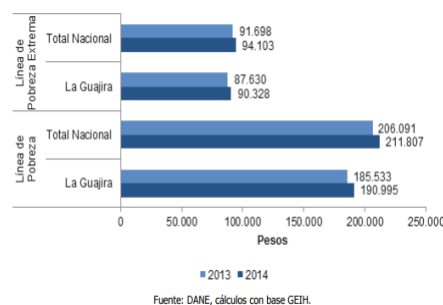
ca garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplan los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos de conformidad con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Educación.

Esta alma máter juega un papel importante dentro del departamento puesto que la educación es vital para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, nivelar las desigualdades económicas y sociales, para acceder a mejores niveles de empleo, para elevar las condiciones culturales de la población, para ampliar las oportunidades de los jóvenes, para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de derecho, y para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación. Es decir, que La Universidad de La Guajira se encuentra en perpetuo crecimiento y va orientada a la permanencia de ser cada vez más accesible de conformidad con las condiciones económicas de los guajiros, para así disminuir los índices de pobreza y erradicación de la pobreza extrema, por lo cual se debe mantener y fortalecer las estrategias empleadas como lo son programas de comedores estudiantiles, gratuidad de la matrícula, y transporte escolar; es por ello que se crea la necesidad de fortalecer la estructura educativa para el mejoramiento de la calidad de educación, bajo un enfoque de inclusión, organizando currículos pertinentes y contextualizados a las necesidades de nuestros indígenas y del departamento.

El departamento de La Guajira hoy en día tiene el mayor índice de analfabetismo en Colombia y la etnia wayuu el mayor porcentaje de analfabetismo entre los indígenas, según datos del DANE; para mitigar esta problemática se deben hacer esfuerzos a nivel departamental y/o municipal y un mayor compromiso lo tiene la Universidad de La Guajira, pues debe fortalecer y adquirir estrategias para la creación de programas académicos atractivos y necesarios para el desarrollo de la población perteneciente a la etnia wayuu.

Podemos demostrar gráficamente el comportamiento de las líneas de Pobreza y Pobreza Extrema en el departamento para los años 2013-2014 representando el porcentaje de las personas encontradas en esa situación:

**Gráfico 3. Comportamiento de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema 2013-2014**



Por otro lado, La Guajira de conformidad con el índice de competitividad a fecha 2015 el cual estudia la carga, peso y desviación estándar de los factores de la competitividad se encuentra en el nivel Bajo y con un puntaje de 25,7%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Índice de Competitividad de los departamentos de Colombia, Oficina CEPAL en Colombia, septiembre, 2015.

Se puede destacar, que el departamento no solo enfrenta la peor sequía desde hace 30 años, también vive el drama de ver a los niños morir de hambre y desnutrición y al transcurrir el tiempo, incrementa esta problemática para los menores de 5 años. La sequía o escases del recurso hídrico como es el agua, perjudican a esta parte de la región, debido a que a menos lluvias, menos agricultura y más animales muertos, entrando en crisis la problemática alimentaria, este es el panorama de la difícil situación que padece el departamento<sup>2</sup>.

Si bien según los datos de la ENSIN, en el 2010 el departamento presentaba los siguientes indicadores: Desnutrición Crónica de niños y niñas menores de 5 años: 28%, Desnutrición Global de niños y niñas menores de 5 años: 15,5%, Desnutrición Aguda de niños y niñas menores de 5 años: 2%. Con respecto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI según el DANE 2013 en el departamento presentó un Total de: 44,41% Cabecera: 30,83% Resto: 59,38%. En el mismo año en lo que respecta a la Tasa de Analfabetismo en el departamento se registró un Total de: 5,7% Urbano: 3,8% Rural: 12,7%.

En el área rural dispersa La Guajira de conformidad con censo del DANE, 2015 ocupó el primer lugar en no contar con servicios y/o centro de salud con un 27,4%<sup>3</sup>. En el mismo sentido el departamento de La Guajira tiene como Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM) del 77.1%, siendo este un alto porcentaje que identifica las múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida; creándose una mayor desigualdad entre los habitantes del departamento.

Según información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el 2014 se adelantó una brigada de atención en el departamento, y se encontraron 2.223 niños menores de 5 años con problemas graves de desnutrición, de los cuales 525 con desnutrición severa y con riesgo de fallecer<sup>4</sup>.

Presentada estas situaciones en el departamento, la Universidad de La Guajira a la fecha no cuenta con una Facultad de Ciencias de la Salud aun cuando es indiscutible la necesidad de la misma, teniendo en cuenta que en el área rural dispersa de este departamento son insuficientes los servicios de centros de salud y es oportuno reducir el riesgo de la desnutrición y la mortalidad en esta zona del país. Del mismo modo, no cuenta con programas vitales para el desarrollo socioeconómico como lo son: Arquitectura, Comunicación Social, Ingeniería de Minas y Petróleo, Turismo, entre otros; y por tanto la Universidad no tiene como aportarle a la región dichos profesionales, reduciendo con esto la posibilidad de empleo para los Guajiros.

Traer a esta región básicamente a la Universidad de La Guajira el programa de Ingeniería de Minas y Petróleos es vital para el departamento, toda vez que el territorio genera o dispone de materia prima para producir energía eléctrica de diferentes modalidades, a base de gas natural, con el que se abastece el suministro doméstico vehicular del 50% en el territorio nacional, el carbón, el aire (eólica), el sol y en el agua entre otros. Así mismo, es importante la buena explotación y de-

terminación del uso del suelo del departamento de La Guajira para aportar al desarrollo de la región, porque como bien es sabido este territorio de Colombia es el mayor proveedor interno de gas natural, mayor exportador de carbón y aun así ocupa los últimos lugares en pobreza en la escala nacional.

A lo anterior se suma que el departamento de La Guajira no atraviesa por su mejor periodo fiscal teniendo en cuenta que para el año 2016 cuenta con un presupuesto de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000), y tiene deudas por pagar, acreencias y servicios, por cerca de trescientos sesenta mil millones de pesos (\$360.000.000.000), según informe suministrado por la Gobernadora electa ante los medios de comunicación; siendo esta situación alarmante para la Institución, toda vez que por Ley 30 de 1992 la Gobernación es la encargada de girar los recursos a la Universidad de La Guajira para su financiación.

Como consecuencia de la crisis de nuestro departamento y los insuficientes recursos de la Universidad de La Guajira, en los últimos periodos se ha incrementado una preocupante situación, puesto que la Universidad se le ha imposibilitado cancelar los salarios de la planta docente en oportunidad; siendo el resultado de ello la abdicación de los docentes por ser este su principal fuente de ingresos.

Conjuntamente, la Universidad de La Guajira, a la fecha, no cuenta con la Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo, de conformidad con la respuesta emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio de fecha 5 de junio de 2015 y Radicado 2-2015-021311; los cuales dichos recursos eran destinados a la comisión de estudio de los docentes, salida de campo de los estudiantes, inversión en tecnologías e infraestructura como también a los grupos de investigación, siendo estos últimos de transcendental importancia para la institución puesto que para el año 2002 se contaba con dos (2) grupos de investigación y en el 2016 se cuenta con (35) grupos de investigación siendo evidente el crecimiento significativo y el avance que estos le propician a la Universidad.

Por su parte la Universidad de La Guajira se le aviene grandes retos para seguir explotando el potencial cultural, turístico, étnico y así fortalecer el desarrollo económico del departamento teniendo en cuenta que fue categorizada Riohacha como Distrito Especial mediante Ley 1766 de 2015, *“por medio de la cual se le otorga la Categoría de Distrito Especial Turístico y Cultural a Riohacha, capital del departamento de La Guajira”*.

Así las cosas, si la Universidad de La Guajira sigue con el presupuesto proveniente de la Gobernación no podrá afrontar los desafíos futuros exponiéndose a una eventual crisis toda vez que para los retos, proyección y crecimiento de la misma demanda un mayor presupuesto.

Ahora bien si la Universidad llega a convertirse en orden Nacional se podrá seguir con la dinámica en Pro del crecimiento y desarrollo del departamento.

#### Marco Normativo

De acuerdo con la normatividad existente, el artículo 69 de la Constitución Política, establece que *“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades*

<sup>2</sup> DANE, 2014.

<sup>3</sup> Censo Nacional Agropecuario, septiembre 26 de 2015.

<sup>4</sup> *El Tiempo* Edición, 2016.

podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las Universidades del Estado”. Esta autonomía universitaria se concreta en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior, y para el caso en particular, la Universidad de La Guajira, la cual tiene derecho a crear y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, organizar sus actividades científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes o Estatutos y hacer cumplir su misión, visión y función institucional.

Ahora bien, las mismas funciones se encuentran descritas en la **Ley 30 de 1992** “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, que establece como uno de sus principales objetivos el de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público, tal como lo establece el artículo 3º, en los siguientes términos:

*“El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”.*

El artículo 57 de la ley hace alusión a las características y el carácter especial del régimen de las universidades, este término consiste igualmente, en la libertad de acción que tiene la Universidad de La Guajira como ente de educación superior, definida en la Ley 30 de 1992.

**“Artículo 57.** Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

*“Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.*

*“El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley”.*

*“Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal”.*

Por su parte los artículos 84, 85 y 86 de la misma ley indica que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social, cómo está constituido los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales de educación superior y cómo está constituido el presupuesto de las universidades nacionales, departamentales y municipales para su financiación, de los cuales se transcribe sus apartes:

**“Artículo 84.** El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

**Artículo 85.** Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:

a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal”.

**Artículo 86.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

*Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993”.*

En el mismo sentido, el artículo 5º del Decreto Número 523 de 1976, establece:

**“Artículo 5º.** El patrimonio de la Universidad estará constituido por: a) Los aportes anuales que el departamento fije para su funcionamiento; b) Los aportes de otras entidades públicas a privadas de orden municipal, departamental o nacional, con destino a financiar programas generales o específicos de la institución; c) Los aportes que hagan los particulares con carácter de donación o administración de bienes; d) Los demás bienes que adquiera a cualquier título”.

El artículo 67 de la Carta Política, establece que la nación y las entidades territoriales deben participar en la financiación y administración de los servicios educativos estatales y el artículo 356 consagra que la ley debe determinar el situado fiscal, con lo que quiere destacar que el presupuesto de las universidades está conformado por los recursos nacionales y territoriales cuando se trata de instituciones creadas por las asambleas o los concejos y esto es una razón adicional para que la Contraloría Departamental sea el órgano de fiscalización.

De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha 26 de marzo de 2015, emite concepto en el que indica lo siguiente:

*“La nación, los departamentos y los municipios tienen el deber constitucional y legal de participar en la financiación de las entidades públicas del sector educativo, en todos sus órdenes. Además, siguiendo el artículo 84 de la Ley 30 de 1992, el gasto público en educación se considera gasto público social, es de obligatoria inclusión en el presupuesto, y tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.*

*Es importante señalar además, que de acuerdo con el parágrafo del artículo 41 del Decreto 111 de 1996 (norma compiladora del Estatuto Orgánico del Presupuesto), el gasto público social de las entidades territoriales “no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial”.*

...

... la obligación de contemplar en el presupuesto una partida para financiar a determinada universidad dependerá del nivel al que esta pertenezca, y dicha circunstancia se conoce observando qué autoridad profirió su acto de creación.

En ese orden de ideas, el artículo 85 literal a) de la Ley 30 de 1992 establece que las partidas presupuestales de los niveles nacional, departamental y municipal hacen parte de los ingresos y del patrimonio de las universidades públicas. Sin embargo, las obligaciones de las autoridades que participan en la elaboración del presupuesto son diferentes en cada nivel.

Por un lado, el artículo 86 establece expresamente que las universidades de todos los órdenes siempre recibirán recursos presupuestales de la nación, y ellos están destinados específicamente para funcionamiento e inversión de las universidades públicas”.

**El Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha febrero 5 de 2016,** define las Instituciones de Educación Superior (IES), como 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.

Establece la clasificación de las mismas de la siguiente manera:

**“Clasificación A:** El carácter académico constituye el principal rasgo que desde la constitución (creación) de una institución de educación superior define y da identidad respecto de la competencia (campo de acción) que en lo académico le permite ofertar y desarrollar programas de educación superior, en una u otra modalidad académica.

Según su carácter académico, las Instituciones de Educación Superior (IES) se clasifican en: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Universidades.

**Clasificación B:** Según la naturaleza jurídica, la cual define las principales características que desde lo jurídico y administrativo distinguen a una y otra persona jurídica y tiene que ver con el origen de su creación. Es así que con base en este último aspecto las instituciones de educación superior son privadas o son públicas.

Las instituciones de educación superior de origen privado deben organizarse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria. Estas últimas aún no han sido reglamentadas.

Las instituciones de educación superior públicas o estatales se clasifican, a su vez en:

- Establecimientos públicos.
- Entes universitarios autónomos.

Los primeros tienen el control de tutela general como establecimiento público y los segundos gozan de prerrogativas de orden constitucional y legal que inclusive desde la misma jurisprudencia ha tenido importante desarrollo en cuanto al alcance, a tal punto de

señalar que se trata de organismos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público.

Los entes universitarios autónomos tienen autonomía especial en materia de contratación, régimen especial salarial para sus docentes (Decreto 1279 de 2002), tienen un manejo especial en materia presupuestal y tienen aportes especiales que deben mantenerse por parte del Gobierno nacional (artículo 87 Ley 30 de 1992). Todas las universidades públicas conforman el Sistema de Universidades Estatales (SUE).

### **Creación de Instituciones de Educación Superior (IES) en Colombia**

Los requisitos y trámites para constituir una institución del nivel superior están consignados en la Ley 30 de 1992. Las instituciones son fundamentalmente de dos clases u orígenes: públicas o privadas.

#### **Instituciones de origen público o estatal**

Para la creación de instituciones que tengan origen y naturaleza pública es necesario:

- Elaborar un estudio de factibilidad socioeconómica que reúna las condiciones indicadas en los artículos 59 y 60 de la Ley 30 de 1992.

- Una vez evaluado el estudio de factibilidad por parte de la Sala Institucional de la Comisión Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), y aprobado por parte del(a) señor(a) Ministro(a) de Educación Nacional, debe tramitarse, según el orden al que pertenecerá la institución, un proyecto de ley, ordenanza o un acuerdo.

- Emitida la norma de creación a la luz de las normas nacionales y registradas en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), la institución puede iniciar sus actividades, pero el ofrecimiento de programas está sujeto a la aprobación de los correspondientes registros calificados conforme con la Ley 1188 de 2008.

- El trámite administrativo se adelanta a través de una herramienta tecnológica diseñada por el Ministerio de Educación Nacional, denominada Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES).

...

La institución debe adelantar el procedimiento de registro calificado, que se encuentra regulado en la Ley 1188 de 2008, de los programas académicos de educación superior que pretenda desarrollar, y cuenta con un término de dos años para iniciar actividades académicas”.

Ahora bien, con respecto a la transformación de la Universidad de La Guajira en institución educativa del orden departamental en ente del orden nacional, se trae a colación la Sentencia C-1019 de 2012 de la Corte Constitucional, que en uno de sus apartes establece:

“3.3.3. Ahora bien, la Ley 805 de 2003 transformó la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada, al definirla en su artículo 1º, como un “ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial, cuyo objeto principal es la educación superior y la investigación, dirigidas a elevar la preparación académica de los miembros de las Fuer-

zas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o en retiro; los empleados civiles del sector defensa, los familiares de todos los anteriores, y los particulares que se vinculen a la universidad. Vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en lo que a las políticas y a la planeación del sector educativo se refiere”.

Varias fueron las razones que llevaron al legislador a cambiar la naturaleza jurídica de este ente universitario: 1. La necesidad de ajustar su actividad educativa al marco que regula el régimen de las universidades públicas, o bien la Ley 30 de 1992. 2. La importancia de otorgarle personería jurídica para permitirle a la Universidad organizarse como un ente universitario autónomo, para adquirir derechos y obligaciones, así como solicitar beneficios para el desarrollo de sus objetivos y para certificarla en los títulos universitarios otorgados. 3. El hecho de que el representante legal de la institución no fuera el rector sino el Ministro de Defensa. 4. El que la institución no pudiera promover la investigación científica porque los recursos recibidos del gobierno se utilizaban para pago de personal. 5. Porque era necesario que la Universidad desarrollara su propio programa y no el del Ministerio de Defensa.

Cabe anotar que tanto la adscripción como la vinculación denotan una relación de dependencia entre organismos principales de la administración y los organismos que deben actuar bajo su coordinación. Por el contrario, las universidades estatales como entes autónomos se caracterizan por el hecho de no pertenecer a ninguna rama del poder ni de la administración nacional, tal y como lo precisó la Sentencia C-121 de 2003 que declaró infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 78 de 2001 Senado de la República, 161 de 2001 Cámara de Representantes, por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada”.

Como se anotó anteriormente, la Universidad presentó un cambio de estatus, y fue reconocida en la misma sentencia, con autonomía en modificar sus estatutos, adoptar sus regímenes, aplicar o disponer de sus recursos, entre otros, tal como se describe en la misma sentencia, así:

*“Es decir, que mediante el proyecto de ley bajo revisión se crea una universidad pública del orden nacional, en virtud del cual, tiene derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.*

...

5.3.3. Tal y como lo establece el artículo 1° de la Ley 647 de 2001, el régimen especial de las universidades estatales u oficiales, comprende, entre otras, la organización y elección de directivas. Con respecto a este punto, la Ley 30 de 1992 dispone que la dirección de estos entes universitarios, corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector, debiendo los dos órganos de gobierno estar previstos en el estatuto general, y ser acordes con su

naturaleza y campos de acción de la institución. En el artículo 63 de la Ley 30, se determina que en estas universidades se deberá garantizar la representación del Estado y la comunidad académica de la universidad en los órganos de dirección.

El régimen especial de las universidades públicas y oficiales, se justifica en el hecho de que estas instituciones manejan recursos públicos y a que a través suyo se promueve directamente el servicio público de la educación, por lo cual es fundamental establecer canales de articulación con el Estado y la sociedad en aras de que esta misión se cumpla adecuadamente. Además, como entes públicos, a las universidades se les exige el cumplimiento de la obligación de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la C. P. para el cumplimiento de las funciones del Estado.

5.3.4. Aunque se establezca la participación de representantes del Estado en sus órganos de gobierno, la normatividad y la jurisprudencia han reconocido que lo anterior no significa que dichas instituciones hagan parte de la administración central o descentralizada, o se conviertan por ello en órganos dependientes y bajo el control de tutela del Estado, “pues las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional”. De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político.

La misma sentencia establece como son creadas las universidades públicas en Colombia, quienes son sus representantes, así:

*“5.3.4. Las Universidades Públicas en Colombia, son creadas por ley y cuentan con representantes del Estado en sus órganos de dirección sin que ello atente contra su autonomía universitaria. Este es el caso, como justamente lo anotan algunos intervinientes, entre otras, de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, o la Universidad del Cauca”.*

Por su parte, la Sentencia de **C-220 del 97 de la Corte Constitucional**, determinó que en lo presupuestal las universidades del Estado deberán acoger los principios establecidos en la Ley 30 de 1992 y las normas del estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación que no contravengan los principios de autonomía universitaria, para lo cual se transcribe a continuación apartes de la misma:

*“Lo que realmente define y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la “autonomía” que la Constitución les reconoce en forma expresa, de tal suerte, que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno”.* (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1994, M. P. Doctor Antonio Barrera Carbonell).

En esa oportunidad, esta Corporación reconoció la pertinencia de la categoría que creó el legislador, “para enmarcar el diseño de la universidad oficial”, en un esquema de organización que fuera acorde con el carácter autónomo que con rango de norma constitucional se consagró en la Carta Política para dichas instituciones, eso no quiere decir, sin embargo, como quedó anotado previamente, que el legislador carezca de competencia para modificar o derogar la decisión legal que se comenta, este bien podría recurrir a modificar esa figura o a crear otra, siempre y cuando la categoría que decida aplicar a las universidades del Estado, para cualquier efecto, no contraría u obstaculice el principio fundamental de la autonomía universitaria, que es precisamente lo que ocurre cuando, con base en una interpretación equivocada de la norma atacada, el ejecutivo las asimila, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, cuyas características esenciales son inaplicables, por contrarias, a instituciones para las cuales es esencial el ejercicio de su autonomía.

La violación del principio constitucional de autonomía universitaria, no se deriva, como quedó anotado, de la omisión de dichas instituciones en las excepciones establecidas en la norma acusada, facultad privativa del legislador, tampoco de su presunta inclusión tácita en una categoría jurídica que por definición les es contraria, conclusión que proviene de una interpretación equivocada de la norma, pues el legislador, teniendo en cuenta que por su carácter de órganos autónomos del Estado, las universidades públicas están sometidas a un régimen especial y que dicho régimen está consagrado en la Ley 30 de 1992, simplemente no las mencionó. Esta circunstancia hace necesario que la Corte module los efectos de su decisión, pues dicha norma desarrolla materias que son competencia del legislador, emanadas de lo dispuesto en el artículo 352 de la C. P., que no contrarían el ordenamiento superior, siempre y cuando se entienda que su mandato no es aplicable a las universidades del Estado, por lo cual la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la misma, esto es en el entendido de que sus disposiciones no cobijan a las mencionadas instituciones.

Sexta. El principio de autonomía universitaria no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto, contenidas en el Capítulo 3 del Título XII de la Carta Política.

El presupuesto público, es, según la doctrina, “...un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos, que normalmente cada año efectúa el órgano de representación en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde”. La elaboración del mismo está supeditada al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada política presupuestal, entre ellos cabe destacar el denominado principio de unidad presupuestal, según el cual “...los ingresos y gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y presentados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal; el principio de universalidad, que consiste en que todas las rentas y todos los gastos sin excepción, figuren en el presupuesto; el principio de unidad de caja, que señala que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin

previa destinación a un fondo común, desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Los mencionados principios subyacen en las disposiciones del Capítulo 3 del Título XII de la C. P., que trata del presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, las asambleas departamentales, o los concejos municipales (artículo 345); que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (artículo 346); que dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C. P. (artículo 347); y que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (no así de los órganos autónomos para los cuales el Congreso expide normas especiales), y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

No hay pues ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en el artículo 69 de la C. P., puedan excluirse de las disposiciones superiores comentadas, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues como ha quedado establecido, pretender assimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado.

Como se ha dicho, el presupuesto de las universidades oficiales proviene casi en su totalidad del Estado, y así debe ser, pues la educación superior es un servicio público a su cargo, lo que no impide que los particulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la C. P., puedan también ofrecerlo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley.

Quiere decir lo anterior, que dado su carácter de entes públicos autónomos, el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del Presupuesto General de la Nación.

Ahora bien, vale aclarar, que sobre el presupuesto general de la Nación que aprueba anualmente el Congreso, el ejecutivo tiene suficiente capacidad para, como lo ha dicho esta Corporación, reducir “...en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o porque no existen los re-

cursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto.” Lo que no puede hacer el ejecutivo es decidir cómo esas reducciones de carácter general (en el sentido de aplazamiento o reducción propiamente dicha de las apropiaciones aprobadas por la ley), afectan los presupuestos de los entes autónomos, en el caso que se analiza de las universidades del Estado, las cuales deberán, autónomamente, a través de sus máximos órganos de gobierno –sus consejos superiores–, definir y establecer sus prioridades:

“...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades [autónomas] reside en la posibilidad que estas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que ‘la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto. En este orden de ideas aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir sus responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisible.” (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 1997, M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero).

Lo dicho hasta ahora, reivindicando la realización del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política, de ninguna manera puede interpretarse, en el caso de las universidades del Estado, en el sentido de que dichas instituciones deban estar exentas del cumplimiento de las normas superiores mencionadas, de lo que se trata es de señalar que es necesario que el legislador determine para ellas, como en efecto lo hizo a través de la Ley 30 de 1992, un tratamiento especial, acorde con la naturaleza que les es propia, que les permita desempeñarse en su doble condición de entes públicos a los que se les reconoce un amplio margen de autonomía respecto de los poderes públicos.

Vale aclarar, que la categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador a través de la Ley 30 de 1992, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición

de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

Ese tipo de tratamientos especiales, cuyo diseño atiende las singulares características y objetivos de las instituciones a las que se dirigen, no es extraño ni contradice, como quedó demostrado, los mandatos de la Constitución, pues ella previó en el artículo 113 la existencia de órganos del Estado autónomos e independientes, que por su naturaleza y funciones no pueden integrarse a ninguna de las Ramas del Poder Público.

Es claro que el legislador, en cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento superior y con el fin de no desvirtuar aquellas instituciones que no obstante nutrirse total o parcialmente de recursos del Estado, requieren para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos esenciales del reconocimiento de su condición de entes autónomos, les dio a estas, a través de leyes especiales, normas para el manejo de sus respectivos presupuestos, los cuales globalmente deben quedar incluidos en la respectiva ley de apropiaciones, pues dada su naturaleza no pueden estar supeditadas para su normal desempeño, a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales sí integran las Ramas del Poder Público”.

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de mayo de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 247 con su correspondiente exposición de motivos, por honorables Representantes Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo, Álvaro Rosado Aragón.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Impuesto nacional ambiental a las bolsas plásticas.*

Créase el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas distribuidas en los puntos de pago y utilizadas para transportar mercancías, con el objeto de asignarles un precio que desincentive su consumo, por el efecto nocivo que ellas generan sobre el medio ambiente.

El hecho generador de este impuesto es el suministro de bolsas plásticas por parte de los almacenes de ventas al detal del régimen común del impuesto a las ventas (IVA) y usadas por los compradores para empaquetar los bienes adquiridos, ya sea para consumo en el mismo lugar, para ser llevados fuera del establecimiento o para ser entregados a domicilio.

Está obligado a pagar este impuesto el comprador que consume la bolsa.

Son responsables de este impuesto los establecimientos pertenecientes al régimen común que venden los bienes que se empacan en la bolsa plástica sujeta al mismo, los cuales tienen el deber de recaudar, declarar y transferir este impuesto al Estado, dentro de los plazos fijados.

El impuesto se causará al momento de la entrega material de la bolsa y su valor debe quedar registrado en la factura o documento equivalente, expedido al comprador por el establecimiento responsable.

El responsable del recaudo de este impuesto tiene la obligación de cobrar al adquirente o cliente un valor equivalente, al menos, al monto del mismo por cada bolsa que le suministre.

Este impuesto no es descontable del impuesto sobre las ventas (IVA), ni es deducible para la liquidación del impuesto a la renta.

El no cumplimiento de las obligaciones que consagra este artículo, dará lugar a las sanciones aplicables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

Parágrafo 1°. El período gravable para la declaración y pago de este impuesto será bimestral, teniendo en cuenta los siguientes períodos: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; noviembre-diciembre.

En el caso de liquidación o terminación de actividades durante el ejercicio, el período gravable se contará desde su iniciación hasta las fechas señaladas en el artículo 595 del Estatuto Tributario.

Cuando se inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido entre la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período.

Este impuesto será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto.

Parágrafo 2°. El responsable de este impuesto tiene la obligación de llevar un registro de las bolsas plásticas referidas en este artículo, con la siguiente información: (a) el número de bolsas que tenga en su inventario, discriminado por tamaños y calibres, con fecha inicial correspondiente al primer día de vigencia del impuesto; (b) el número de bolsas compradas o adquiridas en cada período gravable, discriminado por tamaños y calibres; y (c) el número de bolsas suministradas a sus clientes en cada período gravable, discriminado por tamaños y calibres. Este registro deberá conservarse mínimo por cinco (5) años y deberá ponerse a disposición del ente de control, cuando este lo requiera.

Parágrafo 3°. Facúltase al Gobierno nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en el presente artículo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República.

Artículo 2°. *Prohibición de suministrar bolsas plásticas gratuitas.* Prohibase a los establecimientos responsables del impuesto ambiental al consumo de bolsas plásticas suministrar gratis a sus clientes las bolsas sujetas al pago de este impuesto, teniendo que cobrar por cada una de ellas un precio que será, al menos, el valor de este impuesto.

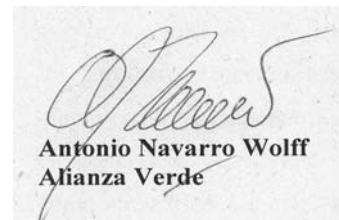
Artículo 3°. *Base gravable y tarifa del impuesto al consumo de bolsas plásticas.* El suministro de bolsas plásticas al comprador estará gravado por el impuesto nacional ambiental al consumo de estas bolsas, por cada bolsa suministrada al comprador, con una tarifa de ciento cincuenta pesos (\$150) durante los primeros doce (12) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley. Durante los doce (12) meses siguientes, esta tarifa será de trescientos pesos (\$300) por cada bolsa, valor que se ajustará cada 1° de enero con base en el crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), para el último período de doce meses culminado el 30 de noviembre del año inmediatamente anterior, aproximado a la decena de pesos más cercana.

El recaudo de este impuesto será destinado al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), para inversión social en becas y créditos con opción de condonación de la deuda, a llevarse a cabo en programas de educación superior de pregrado o posgrado en áreas académicas relacionadas con el medio ambiente.

Parágrafo 1°. Las becas y créditos con opción de condonación de la deuda hacia donde se dirijan estos recaudos, se otorgarán para programas que cuenten con acreditación o, en su defecto, programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente, de acuerdo con reglamentación que deberá expedir el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto, teniendo en cuenta los criterios fijados en el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, o la que la modifique o sustituya. Si se trata de instituciones educativas de otro país, se requiere que cuenten con un reconocimiento equivalente, por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en su país o a nivel internacional.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán informar anualmente a las Comisiones Económicas del Congreso de la República las cantidades y valores declarados y recaudados por este tributo, desagregando las cifras por municipio y el Distrito Capital. Igualmente, informará sobre la destinación de este recaudo.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del período gravable siguiente al bimestre en que se realice su promulgación, conforme a los períodos señalados en el parágrafo 1° del artículo 1° de esta ley.



Antonio Navarro Wolff  
Alianza Verde

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objetivo del proyecto

Desincentivar el uso de bolsas plásticas distribuidas en los puntos de pago y utilizadas para transportar mercancías, con el fin de disminuir la contaminación ambiental.

### 2. Problemática

Las bolsas plásticas se han convertido, en el mundo entero, en problema de talla mayor. No solo son indeseables por el desagradable aspecto que generan en las calles, en los parques y especialmente en las zonas rurales, sino que producen también múltiples efectos dañinos: taponan las redes de alcantarillado, causando catastróficas inundaciones en las épocas de lluvias; saturan los rellenos sanitarios de material no biodegradable; contaminan ríos y mares, afectando dramáticamente las especies silvestres acuáticas; y generan, en su fabricación, gases efecto invernadero que incrementan el calentamiento global. De allí la alta relevancia y efectividad de las medidas que muchos países, ciudades y localidades del mundo están tomando para disminuir su uso, como se ilustra en la siguiente tabla.

| Ejemplo de regulación de bolsas plásticas en varios países |                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| País                                                       | Descripción                                                                                           |
| Alemania                                                   | Las tiendas pagan impuesto de reciclaje y cobran entre € 0,20 y € 0,30 por bolsa reusable.            |
| Bangladesh                                                 | Fuertes inundaciones por taponamiento de canales, llevaron a prohibición de bolsas en 2002.           |
| Bélgica                                                    | Impuesto a bolsas plásticas desde 2007.                                                               |
| Botsuana                                                   | Impuesto desde 2007, con reducción significativa del uso de bolsas plásticas.                         |
| China                                                      | En 2008 prohíben bolsas de bajo calibre y cobran tasa a las demás. Se redujo en 50% su uso.           |
| Dinamarca                                                  | Con impuesto desde 2003, en 2014 habían logrado bajar uso a 4 bolsas por persona al año.              |
| EE.UU.                                                     | 20 estados y 132 ciudades tienen regulación, cobrando en muchos casos entre 0,05 y 0,15 USD.          |
| Escocia                                                    | Desde 2012, cargo de £ 0,05 por bolsa plástica o de papel, redujeron en más del 80% su uso.           |
| Francia                                                    | Supermercados cobran entre € 0,02 y € 0,42 por bolsa. En París el cargo es obligatorio desde 2007.    |
| Hong Kong                                                  | En 2015 prohíbe bolsas de bajos espesores y fija tasa de 0,064 USD para el resto. El uso bajó en 90%. |
| India                                                      | Desde 2002, prohibición de bolsas de bajo calibre para proteger las vacas y los alcantarillados.      |
| Indonesia                                                  | A partir de 2016, fija cargo a bolsas plásticas entre 0,04 a 0,15 de USD.                             |
| Irlanda                                                    | Impuesto de € 0,15 desde 2002 y lo subieron a € 0,22 en 2007. Reducción del 90% en uso.               |
| Israel                                                     | En 2008 se frustra proyecto de gravarlas. Actualmente, 275 bolsas por persona al año.                 |
| Italia                                                     | Prohibición de bolsas no biodegradables desde 2011. Se venden las biodegradables a € 0,10.            |
| Kenia                                                      | Prohíbe fabricación e importación de bolsas plásticas desde 2011.                                     |
| Malasia                                                    | Desde 2001 hay impuesto, los sábados. En algunas partes, toda la semana.                              |
| Mauritania                                                 | En 2013 prohíbe fabricación e importación de bolsas plásticas.                                        |
| País de Gales                                              | Cargo de £ 0,10 por bolsa desde 2011. En 2012 la reducción alcanzada era del 96%.                     |
| Países Bajos                                               | Prohibición de bolsas gratis. Se venden reutilizables de larga duración: € 15 y € 25 por bolsa.       |
| Reino Unido                                                | Cargo de £ 0,10 por bolsa desde 2015. Uso estimado de bolsas por año: 7 mil millones.                 |

| Ejemplo de regulación de bolsas plásticas en varios países                                                                                                     |                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| País                                                                                                                                                           | Descripción                                                                        |
| Ruanda                                                                                                                                                         | En 2004 prohibió regalar bolsas de plástico. En 2008, las prohibió totalmente.     |
| Sudáfrica                                                                                                                                                      | Desde 2004 se grava el consumo de bolsas de plástico de calibre grueso.            |
| Taiwán                                                                                                                                                         | En 2003 prohibió las bolsas plásticas de calibre ligero.                           |
| Tanzania                                                                                                                                                       | Desde 2006 hay prohibición de bolsas plásticas a nivel nacional.                   |
| Uganda                                                                                                                                                         | Desde 2007 prohibidas las bolsas de bajo calibre y una tasa a las de alto calibre. |
| Fuente: Datos tomados de <a href="http://www.bigfatbags.co.uk/bans-taxes-charges-plastic-bags">http://www.bigfatbags.co.uk/bans-taxes-charges-plastic-bags</a> |                                                                                    |

Con el presente proyecto de ley, se busca enviar a la ciudadanía colombiana una señal palpable de que la calidad del medio ambiente tiene un alto valor, que las bolsas plásticas deterioran de manera grave este valioso recurso y que se deben tomar precauciones para lograr un uso moderado de este tipo de empaques. No se trata entonces de generar más gastos a las familias, ni más ingresos al Estado, sino buscar que los hogares y las personas adquieran conciencia ambiental y se acostumbren a no abusar de estas bolsas, ganándose además como premio un ahorro en dinero.

Para cumplir con este objetivo, al crear un impuesto al consumo se obligaría a los almacenes y tiendas de cadena a que dejen de repartir, en los puntos de pago, las bolsas plásticas de manera gratuita. De esta manera, ya no será el empleado del almacén quien decida la cantidad y el tipo de bolsas a usar para empacar los productos en cada compra, sino que será el comprador quien tome esta decisión: él tendrá que pagar por cada bolsa que solicite al almacén y, por tanto, tomará la decisión consciente de cuántas bolsas usar.

Se busca así incentivar al comprador a que no deseché la bolsa al primer uso, sino que la vuelva a usar tantas veces como sea posible. O, mejor aún, que adquiriera la costumbre de usar empaques de larga duración, tales como bolsas de tela o recipientes durables, contribuyendo de esta manera con el objetivo común de propender por un ambiente sano y por una menor emisión de gases con efecto invernadero. Por tanto, este impuesto no tiene como objetivo el recaudo de recursos, sino generar mayor conciencia ambiental, mostrando a las personas que entre más cumplan con esto, se tendrán más ganancias para el medio ambiente. Incluso, si se logra de manera significativa, los recaudos del impuesto propuesto deberían tender a reducirse.

### 3. Marco Constitucional y legal que sustenta la ley

Este proyecto de ley tiene como sustento constitucional el artículo 79<sup>1</sup>, primordialmente, que hace referencia al derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la integridad del ambiente y fomentar la educación en los ciudadanos para lograr la protección de la diversidad y la conservación del medio ambiente. Así mismo el artículo 95 numeral 8<sup>2</sup> establece como uno de los deberes de los ciudadanos la protección de los recursos naturales y velar por la conservación del medio ambiente, estos dos artículos se complementan y son la base para el desarrollo de acciones como la imposición de cobros por el uso de los recursos naturales y el daño ocasionado con nuestras acciones al medio ambiente que es lo que se propone en este proyecto de ley.

Como desarrollo de estos artículos constitucionales, en 1993 se profirió la Ley 99, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, entre otras disposiciones. De este desarrollo normativo vale la pena resaltar el numeral 7 del artículo 1° sobre los principios generales ambientales “El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables”, es así como este proyecto de ley busca apoyar al Gobierno nacional en este sentido, implementando de forma concreta la premisa mundial que “el que contamina paga” y orientando a los ciudadanos a dejar de lado el uso de estos implementos que tanto daño causan al medio ambiente. La educación medioambiental requiere mecanismos alternos que orienten el comportamiento de los ciudadanos hacia la protección del medio ambiente, y el cobrar un valor como contraprestación por el uso del medio ambiente es uno de ellos.

#### **4. Justificación e impacto esperado del impuesto al consumo de bolsas plásticas**

Este proyecto de ley busca sumarse a la campaña **ReemBÓLSale al Planeta** que ha emprendido el país, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Campaña que busca concientizar a la población colombiana sobre las implicaciones que tiene el uso excesivo de bolsas plásticas y disminuir su consumo por persona. Para alcanzar dicho propósito y llegar a la mayor cantidad de colombianos, las autoridades cuentan con aliados estratégicos tales como la organización internacional WWF, Fenalco, los almacenes de grandes superficies y Acoplásticos. Mediante un esfuerzo conjunto, a través de campañas educativas, buscan estimular el consumo responsable de bolsas plásticas, promoviendo tres acciones: racionalizar su uso, reutilizarlas y devolverlas para reciclaje. Con el presente proyecto de ley, se busca contribuir en la misma dirección, generando un incentivo complementario a estas iniciativas actualmente en marcha, eliminando la distribución gratuita de bolsas plásticas en los puntos de pago de los almacenes, supermercados y tiendas de cadena. Con esta medida se busca que, antes de pasar por la caja registradora, el comprador tenga la opción de tomar las bolsas que crea necesarias, y pasarlas con el resto de productos para el pago. O, lo que es más deseable, que no tenga que comprar esas bolsas, porque lleva consigo bolsas reutilizables o empaques de larga duración.

Este proyecto de ley propone que se aplique el impuesto al consumo de bolsas plásticas, pero no en todos los puntos de venta al detal ni para cualquier tipo de bolsas usadas en cualquier establecimiento. Para hacerlo efectivo y poder aplicar medidas de control, se propone que esta medida solo cobije a los establecimientos que sean del régimen común, es decir, que ya están cobrando el IVA a sus clientes, que están obligados a registrar dicho impuesto en el recibo de pago y a declararlo y pagarlo a la DIAN. De allí que, para aplicar este nuevo impuesto, bastaría con añadir el cobro de las bolsas y registrarlo en el mismo recibo que ya está emitiendo. Además, se aplicaría un procedimiento de declaración y pago análogo al que ya se aplica para

declarar y pagar el IVA. Aplicaría entonces únicamente para los almacenes y las tiendas más formalizadas, es decir, aquellas que ya tienen una relación formal con la DIAN y declaran y pagan regularmente el IVA, sin hacerlo extensivo a los establecimientos del régimen simplificado. Es decir, no se requerirían nuevos y costosos procesos de operación por parte de los almacenes, ni de las autoridades tributarias, sino usar los mismos mecanismos operativos y de control que ya se aplican para el caso del IVA.

Por otra parte, además de aplicar la medida propuesta únicamente a los establecimientos más formalizados, se establece otra condición simplificadora: solo se cobra por las bolsas que se entregan en los puntos de pago, al momento de culminar las compras. Es decir, este mecanismo se aplicaría únicamente para las bolsas usadas para el empaque final en el punto de pago y no para otro tipo de bolsas de uso común y obligado, tales como las que se emplean en las tiendas formalizadas o en los almacenes de cadena para empaquetar algunos productos antes de pasar por la caja, como por ejemplo las frutas y las verduras frescas u otros productos como carnes que requieren un empaque, para evitar su contaminación con otras sustancias o por tener altos niveles de humedad.

Según estimativos del Ministerio de Ambiente, en Colombia se consumen, en total, un promedio de 288 bolsas plásticas por persona al año. Asumiendo que aquí se están contabilizando todas las bolsas que se usan, y que según estadísticas del DANE una familia promedio en Colombia tiene 3,7 personas, esto daría un total de 20 bolsas por familia a la semana. Es decir, 20 bolsas a la semana que incluyen todo tipo de bolsas: desde las más pequeñas, para llevar por ejemplo una medicina, unas pastillas de chocolate adquiridas en la pequeña tienda de barrio, o para empaquetar los tomates adquiridos en el supermercado, antes de llevarlos a la caja. E incluye también, por supuesto, las bolsas de mayor tamaño a las que se propone aplicar el nuevo impuesto al consumo, tales como las usadas para empaquetar, por ejemplo, varios productos adquiridos en una sola compra del día, o todo el mercado semanal o quincenal, para llevarlos a la casa.

Teniendo en cuenta estas dos consideraciones, aplicar el impuesto al consumo solo a establecimientos formales del régimen común y solo a bolsas usadas para el empaque final en el punto de pago, para analizar el impacto del instrumento propuesto se puede hacer un supuesto bastante moderado: que este impuesto solo aplicaría para una cuarta parte del total de bolsas que, según los estimativos disponibles, se están consumiendo en el país. Es decir, que para tres cuartas partes del total de bolsas plásticas que se consumen, incluyendo por ejemplo las que se entregan en una pequeña tienda de barrio o en un puesto de plaza de mercado, es decir en establecimientos no formales o del régimen simplificado, no se aplicaría el impuesto y no sería obligatorio cobrar la bolsa. Bajo este supuesto, se esperaría que el consumo de estas bolsas que no se afectan con el impuesto propuesto, fuesen objeto solo de las restricciones que el Gobierno nacional imponga, por ejemplo restringiendo ciertos tamaños menores, o bien por el desarrollo de las campañas de educación y divulgación orientadas a generar conciencia ambiental y disminuir su uso.

Partiendo de este supuesto, se puede analizar el impacto potencial del impuesto propuesto ya no para un promedio total de 20 bolsas por semana al año por familia, sino para una cuarta parte de esta estimación: únicamente para 5 bolsas adquiridas en establecimientos formales, del régimen común, y obtenidas al final de la compra, en el punto de pago. Solo para estas bolsas, para el primer año se propone fijar una tarifa del nuevo impuesto de \$150 por cada bolsa usada, estableciendo la obligación al almacén de cobrar como mínimo este valor al cliente por cada bolsa desechable que el usuario decida llevar. Con esto se quiere enviar una doble señal: que sea el comprador y no el almacén quien decida cuántas bolsas quiere usar; y que esas bolsas tengan un valor que deba pagar el usuario, como retribución al efecto dañino sobre el medio ambiente que generan las bolsas plásticas. Con esta medida se busca enviar al consumidor la señal de que debe ser responsable y cuidar el medio ambiente. Pero también se envía el mensaje de que, si cuida el medio ambiente, también estará cuidando su propio bolsillo.

Al aplicar esta medida, y siguiendo la experiencia de muchos países que la han implementado, se espera que, en poco tiempo, haya una fuerte disminución del uso de bolsas plásticas. Pero para tratar de incentivar aún más a quienes no respondan de manera suficientemente adecuada en los primeros meses de su aplicación, se propone que, al segundo año de vigencia, la tarifa por bolsa suba a \$300. Esto para enviar una señal más fuerte a quienes todavía no han optado por cambiar su hábito de usar bolsas desechables, pasando al uso de bolsas duraderas o de otros empaques igualmente no desechables.

Retomando estos estimativos, bastante moderados, se tendría que una familia promedio estaría consumiendo bolsas sujetas al pago que se propone, es decir bolsas usadas en el punto de pago de los establecimientos del régimen común, en una cantidad promedio de 5 bolsas por semana. Es decir, una familia promedio usaría alrededor de 260 bolsas anuales que son objeto de este impuesto. Teniendo en cuenta este estimativo, y asumiendo 11,2 millones de familias que reporta el DANE como residentes en el país, se estarían consumiendo en total 2.912 millones de bolsas al año sujetas a este impuesto, lo que equivale a 243 millones de bolsas por mes a una tarifa inicial de \$150 por bolsa, y según estas estimaciones, durante el primer mes de operación de la norma, se causaría un impuesto a pagar del orden de 36.400 millones de pesos. Pero si se asume que paulatinamente, mes a mes, los compradores van disminuyendo el uso de bolsas desechables hasta llegar, al finalizar el primer año, a solo la mitad de las bolsas que se usaban al comienzo del período, es decir se podría bajar el consumo a 121 millones de bolsas mensuales. Esto arrojaría que, en el último mes del primer año, el valor del impuesto causado bajaría a un orden de 18.200 millones de pesos mensuales. Con estos estimativos, y dado este efecto inicial de disminución del consumo, durante el primer año de aplicación el nuevo impuesto se generaría causaciones acumuladas del orden de 328 mil millones de pesos. Y si esta tendencia se mantiene, bajando el consumo de bolsas al finalizar el segundo año a la mitad del primer mes de este año, se tendría que en el último mes de este segundo año el consumo ascendería a 61 millones de bolsas. Con esta tendencia

decreciente, y con una tarifa durante el segundo año incrementada a \$300 por bolsa, el monto del impuesto causado ascendería a una suma acumulada de 319 mil millones de pesos anuales, algo menor que la causada durante el primer año.

En síntesis, y si se cumplen las proyecciones aquí estimadas, en dos años se podría pasar de un consumo de 243 millones de bolsas por mes que son objeto de este impuesto, a solo 61 millones de bolsas por mes. Es decir, si en los dos años se logra una reducción del 75% de las bolsas objeto de este impuesto que se consumen actualmente, se generarían más de 300 mil millones de pesos anuales para financiar inversiones sociales en educación, formando profesionales cualificados en asuntos ambientales.

### 5. Resumen del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene como finalidad desincentivar el uso de bolsas plásticas distribuidas en los puntos de pago y utilizadas para transportar mercancías para disminuir la contaminación ambiental, y para ello se propone imponer un impuesto que será no sobre el valor de la bolsa sino sobre el costo del daño ambiental que genera la bolsa después de usada.

**Hecho generador:** suministro de bolsas plásticas por parte de los almacenes de ventas al detal del régimen común del impuesto a las ventas (IVA) y usadas por los compradores para empacar los bienes adquiridos, ya sea para consumo en el mismo lugar, para ser llevados fuera del establecimiento o para ser entregados a domicilio.

**Sujeto pasivo:** comprador que consume la bolsa.

**Quien recauda, declara y transfiere el impuesto:** establecimientos pertenecientes al régimen común que venden los bienes que se empaquetan en la bolsa plástica sujeta al mismo.

**Causación:** se causará al momento de la entrega material de la bolsa y su valor debe quedar registrado en la factura o documento equivalente, expedido al comprador por el establecimiento responsable.

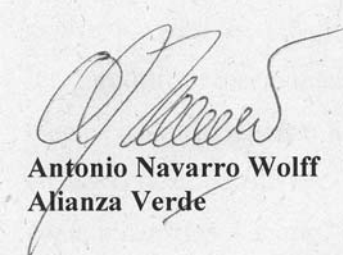
**Base Gravable:** cada bolsa usada por el daño ambiental que genera.

**Tarifa:** por cada bolsa suministrada al comprador, con una tarifa de ciento cincuenta pesos (\$150) durante los primeros doce (12) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley. Durante los doce (12) meses siguientes, esta tarifa será de trescientos pesos (\$300) por cada bolsa, valor que se ajustará cada primero de enero con base en el crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC) reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

**Prohibición:** los establecimientos responsables del impuesto ambiental al consumo de bolsas plásticas NO PODRÁN suministrar gratis a sus clientes las bolsas sujetas al pago de este impuesto, teniendo que cobrar por cada una de ellas un precio que será, al menos, el valor de este impuesto.

**Destinación:** El recaudo de este impuesto será destinado al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) para inversión social en becas y créditos con opción de condonación de la deuda, a llevarse a cabo en programas de

educación superior de pregrado o posgrado en áreas académicas relacionadas con el medio ambiente, en programas que cuenten con acreditación, o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente.



**Antonio Navarro Wolff**  
**Alianza Verde**

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de mayo de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 248 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Antonio Navarro Wolff*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un párrafo  
al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992.*

El Congreso de Colombia

##### DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así:

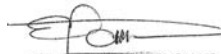
**Artículo 233. Asistencia de servidores estatales.** Las Cámaras podrán, para la discusión de proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones, requerir la asistencia de los Ministros. Las Comisiones Permanentes podrán, además, solicitar la presencia de los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, el Gerente del Banco de la República, los Presidentes, Directores o Gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en este artículo se aplicará también al funcionario de la Rama Ejecutiva del Poder Público que ostente la condición de Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá, cuando se trate de asuntos que superen el ámbito local y tengan trascendencia nacional relacionada con el medio ambiente, corrupción, transparencia de la administración, control del gasto público, moralidad administrativa, ordenamiento territorial, y otros que comprometan intereses de carácter nacional.

La no asistencia injustificada a las citaciones acreerá falta disciplinaria grave a título de dolo de los servidores públicos obligados a la asistencia de que habla este artículo.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,



EFRAÍN TORRES MONSALVO  
Representante a la Cámara



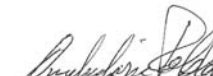
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara



GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara



ANGELICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara



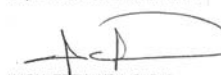
ANGELA MARIA ROBLEDO  
Representante a la Cámara



INTHRAUL ASPRILLA  
Representante a la Cámara



CARLOS EDUARDO GUEVARA  
Representante a la Cámara



MARIA FRENANDA CABAL  
Representante a la Cámara



ESPERANZA MARIA PINZON  
Representante a la Cámara



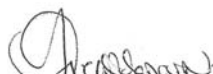
TATIANA CABELLO FLOREZ  
Representante a la Cámara



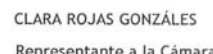
SAMUEL HOYOS MEJIA  
Representante a la Cámara



EDWARD RODRIGUEZ RODRIGUEZ  
Representante a la Cámara



OLGA LUCÍA VELASQUEZ  
Representante a la Cámara



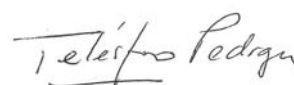
CLARA ROJAS GONZÁLES  
Representante a la Cámara



ANDRÉS FELIPE VILLAMIZAR  
Representante a la Cámara



CARLOS ARTURO CORREA  
Representante a la Cámara



Teodoro Pedraza

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley que hoy que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República, tiene por objeto modificar la Ley 5ª de 1992 con el fin de desarrollar lo expuesto por la honorable Corte Constitucional de Colombia en relación con la asistencia obligatoria del Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., al Congreso de la República como integrante de la Rama Ejecutiva del Poder Público por asuntos que trascienden el ámbito local.

En ese sentido, se establecen los criterios en los cuales se desarrollan los asuntos de orden nacional que ha explicitado la Corte Constitucional y otorga al operador jurídico una visión hermenéutica concreta en cuanto a la asistencia obligatoria del Alcalde de Bogotá al Congreso de la República.

### 1. Pronunciamientos de la Corte Constitucional:

Nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado anteriormente sobre el tema sub examine en sede de decisión de excusas previstas en el numeral 6 del artículo 241 de la Constitución Política por medio de los Autos 080 de 1998 y 308 de 2015 en el siguiente sentido:

(...)

“dado que las alcaldías forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público y que la Constitución no consagra excepciones, los alcaldes también pueden ser citados por las Comisiones Permanentes de las Cámaras Legislativas y su gestión, ser objeto de control político por parte del Congreso, siempre y cuando los asuntos sobre los cuales se ejerza sean de interés de la Nación, como quiera que si son cuestiones de la exclusiva órbita local, ese control le corresponde al respectivo concejo municipal o distrital”.

*Subrayado fuera del texto original*

De lo anterior se infiere, que al Congreso de la República le es dable ejercer el Control Político y requerir la asistencia de los Alcaldes a las sesiones propias de su función Congresional.

Sin embargo, debe decirse que existe un vacío jurídico en cuanto a la interpretación de la definición de los asuntos de “interés de la Nación” en los cuales el Congreso de la República puede requerir la asistencia de los Alcaldes.

Es por ello, que el presente proyecto de ley define en la mayor medida posible los parámetros hermenéuticos en los cuales deben ceñirse los operadores jurídicos para interpretar los casos en los cuales aplica la asistencia obligatoria de los Alcaldes a los debates en las Comisiones Permanentes.

### 2. El carácter especial de Bogotá Distrito Capital en la Constitución Política

El Constituyente Primario quiso darle especial atención a la organización y funcionamiento del Distrito Capital de Bogotá, otorgándole jerarquía constitucional a los lineamientos generales que definen su régimen político, fiscal y administrativo; así como la composición del número de Concejales y las Juntas Administradoras Locales.

Adicionalmente a ello, la Constitución Política delegó por medio de reserva de ley la reglamentación de disposiciones propias del funcionamiento Territorial del Distrito Capital de Bogotá. Es decir, confió al Congreso de la República por medio de una ley, la facultad de regular el régimen especial aplicable; lo que conlleva a concluir que no permitió que el Concejo Distrital de Bogotá dictara las normas jurídicas pertinentes para su desarrollo territorial, como lo hicieron los demás entes territoriales del país, sino que quiso darle mayor jerarquía normativa, esta vez, a través de una ley de la República.

Pero si el Legislador no lo hiciera dentro del plazo de dos (2) años, el Gobierno nacional lo haría vía decreto con fuerza de ley.

(...)

*Artículo transitorio 41. Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes. Ver el Decreto-ley 1421 de 1993.*

Sin embargo, el Congreso de la República no aprobó dicha ley en el tiempo determinado, y el régimen especial del Distrito de Bogotá fue expedido por medio del Decreto-ley 1421 de 1993, al cual los Tratadistas de Derecho Constitucional han catalogado como una figura jurídica “sui generis” denominada “Decreto Constitucional”, pues este nace de una autorización única y expresa de la Carta Política.

Por otro lado, por mandato expreso de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, tiene una circunscripción territorial autónoma que le permite tener representación política en la Cámara de Representantes:

“(…)

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Cada Departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley”. (Subrayado fuera del texto original).

En términos ontológicos, y poniendo en contexto el concepto de representación política o democracia representativa, puede decirse que esta se materializa en la búsqueda por mantener, renovar y reforzar los sentimientos de pertenencia colectiva y dependencia de un orden político, legal y moral superior que representa el Estado y sus instituciones. El reconocido filósofo Jean-Jacques Rousseau, en su obra cumbre “El contrato social” estableció la base del discurso de democracia actual, expresando que el pueblo es el soberano de todos los ciudadanos conformando el cuerpo político que emana de la voluntad general, que no es más que el bien común de la “ciudadanía”<sup>1</sup>.

La intención genuina de la Asamblea Nacional Constituyente al otorgarle dicha representación política al Distrito de Bogotá en ese “cuerpo político”, fue establecer la condición especial de la capital de nuestro país, y en esa medida, brindarle mecanismos democráticos excepcionales para representar los intereses de la ciudad a nivel nacional en el poder legislativo. En síntesis, Bogotá es la única ciudad en Colombia que elige Representantes a la Cámara, 18 curules en la elección del periodo 2014-2018.

Por lo tanto, es dable afirmar que no es contrario a la voluntad del Constituyente, en términos de democracia representativa, que los legisladores elegidos por la circunscripción territorial de Bogotá puedan hacer control político al jefe de la administración distrital por temas de índole nacional derivados de sus funciones.

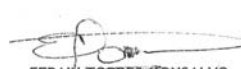
Lo anterior, no debe entenderse como una intromisión en las funciones del Concejo Distrital de Bogotá, sino como una complementariedad en el ejercicio del control político de quienes son elegidos para representar los intereses de los ciudadanos del Distrito Capital de Bogotá en el Congreso de la República.

### 3. Consideraciones Adicionales

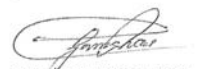
Este proyecto de ley contempla la tipificación de infracciones disciplinarias a aquellos servidores públicos (Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Alcaldes y demás funcionarios de la Rama Ejecutiva) que estando obligados por ley a asistir a los debates en el Congreso de la República no lo hicieren con excusa justificada.

Por las razones anteriormente expuestas me permito poner en consideración este proyecto de ley ante el honorable Congreso de la República.

Atentamente,

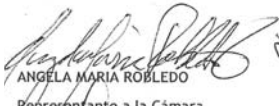
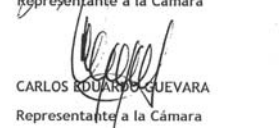
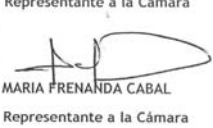
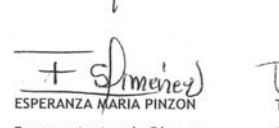
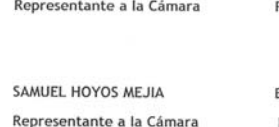
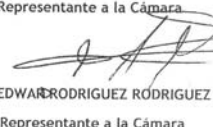
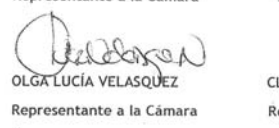
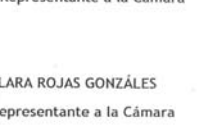
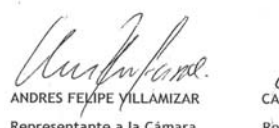
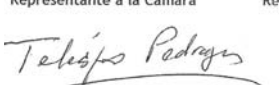
  
EFRAÍN TORRES MONSALVO  
Representante a la Cámara

  
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara

  
GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

  
ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara

<sup>1</sup> Jean Jacques Rousseau. El contrato social. <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>

|                                                                                                                                            |                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO<br>Representante a la Cámara     | <br>INTI RAÚL ASPRILLA<br>Representante a la Cámara         |
| <br>CARLOS EDUARDO GUEVARA<br>Representante a la Cámara   | <br>MARÍA FRENANDA CABAL<br>Representante a la Cámara       |
| <br>ESPERANZA MARÍA PINZÓN<br>Representante a la Cámara   | <br>TATIANA CABELLO FLOREZ<br>Representante a la Cámara     |
| <br>SAMUEL HOYOS MEJÍA<br>Representante a la Cámara       | <br>EDWARD RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ<br>Representante a la Cámara |
| <br>OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ<br>Representante a la Cámara     | <br>CLARA ROJAS GONZÁLES<br>Representante a la Cámara       |
| <br>ANDRÉS FELIPE VILLAMIZAR<br>Representante a la Cámara | <br>CARLOS ARTURO CORREA<br>Representante a la Cámara       |
|                                                          |                                                                                                                                              |

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se reglamenta el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1.000 habitantes.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. **Objeto.** La presente norma tiene por objeto garantizar la protección de los recursos naturales y los derechos de las personas que habitan cerca a áreas de influencia de una cantera o mina en explotación; así como regular el uso de explosivos a fin de evitar los riesgos que se generan por la continua actividad minera cercana a grupos poblacionales.

Artículo 2°. **Ámbito de aplicación.** La presente norma aplica a las autoridades nacionales, regionales y locales que tienen funciones de autoridad ambiental para el otorgamiento de permisos en explotación con explosivos de canteras y minas a cielo abierto. Así mismo, a los particulares que adelanten actividades en minas o canteras.

Artículo 3°. **Uso de explosivos cerca a centros urbanos.** El uso de explosivos a cielo abierto, en la explotación de minas o canteras que estén ubicadas cerca a centros o áreas urbanas conformadas por 1.000 o más habitantes, será permitido solo si el centro urbano más cercano se encuentra 10 kilómetros de distancia de la unidad minera.

Las autoridades ambientales que tienen a su cargo otorgar los permisos para el uso de explosivos en cante-

ras ubicadas a centros urbanos, deberán tener en cuenta esta norma a la hora de autorizar su uso.

De todas maneras, las autoridades competentes seguirán los protocolos establecidos para otorgar permisos de explotación con explosivos trazados por la reglamentación existente en materia de higiene y seguridad en las labores de minería a cielo abierto.

Parágrafo. Cada año la administración de la mina deberá realizar un análisis sobre el desgaste y la fatiga que tengan las estructuras y edificaciones de los municipios cercanos a fin de corregir cualquier daño que se le cause a las mismas.

Artículo 4°. **Sanciones por incumplimiento de esta norma.** Los particulares que infrinjan la presente norma serán sancionados de acuerdo con la Ley 1333 de 2009 en especial con lo establecido en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 40 de la misma.

Además deberán cumplir con el mandato del parágrafo 2° de la misma ley que establece que la imposición de las sanciones no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Parágrafo. Si la autoridad ambiental encuentra mérito para adelantar una investigación penal contra los infractores deberá remitir las actuaciones adelantadas a la autoridad competente a fin de que esta establezca si se configura uno de los tipos penales consagrados en la Ley 1453 de 2011.

Artículo 5°. **Responsabilidad de las autoridades ambientales.** Las autoridades ambientales están en la obligación de hacer cumplir la presente ley y el desconocimiento de la misma por parte de los funcionarios se considerará falta gravísima y la sanción irá desde destitución e inhabilidad general hasta la suspensión en el ejercicio del cargo de acuerdo con las sanciones consagradas en el artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

Artículo 6°. **Vigencia.** La presente norma rige a partir de su sanción y promulgación.

De los señores congresistas,

  
**ANGELO ANTONIO VILLAMIL**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta  
Partido Liberal Colombiano

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La utilización de explosivos en las labores de minería es permitido y está regulado en la legislación colombiana y a pesar de ello se presentan hechos como el que sucedió en Barranquilla, el 3 de septiembre pasado cuando una explosión, a 10 kilómetros de la vía al mar, causó conmoción y serios daños en dos instituciones educativas de Puerto Colombia y la capital del Atlántico.

El hecho puso en peligro la vida de 734 estudiantes y 150 trabajadores administrativos del colegio Altamira International School y los vidrios de 16 salones de clases se rompieron por completo; tres estudiantes de la Fundación Pies Descalzos resultaron afectados en sus oídos por la explosión y tuvieron que ser llevados para ser atendidos en una institución médica.

El uso de voladuras con explosivos en los trabajos de explotación de minas y canteras, no sólo generan ondas y vibraciones que se propagan en todas las direcciones, perjudicando la estructura de edificaciones y obras de infraestructura sino también pueden afectar la salud de los seres humanos que conviven a diario con esta actividad.

Entonces le corresponde al Gobierno nacional establecer unas reglas de juego en el uso de estos materiales en la explotación minera y de hecho así lo mandan las normas internacionales. El Centro Internacional de Información sobre Seguridad e Higiene del Trabajo y el Programa de Difusión de Informaciones sobre Condiciones de Trabajo realizaron un documento en 1991 que estableció un repertorio de recomendaciones a todos los países miembros y una de ellas dice que:

“Las leyes nacionales o los reglamentos deberían especificar el alcance de la zona de peligro en las operaciones de pega de barrenos en las minas a cielo abierto y prever los procedimientos para la protección de las personas y las propiedades que podrían resultar afectadas por las ondas de choque, proyecciones de fragmentos de rocas y polvo provenientes de dichas pegas.

Así mismo dentro de las recomendaciones que hace el equipo de redacción del documento advierten que “Nunca se debería pegar una carga de explosivos en una mina a cielo abierto, a menos que se haya alejado a todas las personas de la zona de peligro y haya apostado centinelas en todos los puntos de acceso a la misma para impedir que alguien ingrese por inadvertencia; que se hayan dado los oportunos avisos en todas las zonas adyacentes; y se haya avisado a todas las personas que podrían verse lesionados por la voladura y que esas personas se hayan refugiado en un lugar seguro o hayan abandonado la zona.

Además dice que cuando en una operación minera a cielo abierto se realicen voladuras que puedan molestar o dañar al público, la autoridad competente puede exigir que se instalen y pongan en funcionamiento dispositivos de alarma audibles.

Sin embargo, lo anterior no sucede en Colombia, porque las canteras como sucede en el Atlántico son vecinas de los colegios, y de los barrios fronterizos de municipios como Barranquilla.

#### **El caso colombiano**

En Colombia el 70% del material explosivo utilizado en el país lo consume la industria minera formal y para el uso de cualquier material explosivo así sea un explosivo permisible debe obtenerse los permisos correspondientes, pero las normas existentes regulan el transporte, almacenamiento, uso de explosivos en tierra y bajo el agua en función de la seguridad de los trabajadores, cosa loable por demás. Sin embargo parece olvidar la seguridad y la salud de los habitantes que circundan las obras de exploración y explotación.

Las normas establecen igualmente que la autoridad nacional competente es el Ministerio de Minas y Energía, que delegó en el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) y en seis (6) gobernaciones (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander) las funciones de titulación y contratación minera como la vigilancia y control de la actividad minera amparada por un título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, lo cual las constituye como autoridades.

Tanto en la etapa de exploración como en la etapa de explotación uno de los requisitos exigidos para otorgar la licencia es la presentación no solo del título minero sino que además se exige el “Uso de explosivos bajo consideraciones técnicas especiales y previa justificación y aprobación” en la primera etapa y en la segunda el “cumplimiento de normas de seguridad e higiene minera (Decretos 1335 de 1987 y 2222 de 1993); de aspectos de seguridad social y salud ocupacional y de almacenamiento, uso y manejo de explosivos acordes con el Plan de Trabajo y Obras y el Plan de Manejo Ambiental aprobados”.

Así mismo, todas las empresas y personas que manipulen explosivos deberán solicitar el certificado de “Empleo básico y elemental de explosivos comerciales en minería y obras civiles” expedido por el Departamento de Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCA) que tiene duración de un año.

De acuerdo con la Ley 1119/06 y los Decretos 2535/93, 1809/94, 334/02, 4508/06) el ente rector a nivel nacional del control de armas de fuego, municiones, explosivos y sus accesorios es el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares a través del DCCA.

Ahora bien, los artículos 80 y 81 del Decreto 2222 de 1993 “Por el cual se expide el Reglamento de Higiene y Seguridad en las Labores Mineras a Cielo Abierto” establece que:

“Artículo 80. El uso de explosivos en canteras ubicadas en áreas urbanas, solo podrá hacerse mediante autorización expresa, ocasional o temporal, de la autoridad local. Para obtener esta autorización el explotador presentará un esquema de las voladuras, manejo y uso de explosivos a las autoridades municipales, las cuales decidirán sobre su aprobación o modificaciones necesarias, para que esta actividad pueda ser realizada en forma segura para los trabajadores mineros y los habitantes de áreas vecinas a la cantera”. (Subrayas nuestras).

“Artículo 81. Cuando se presuma que las voladuras puedan ocasionar daño a las obras de servicios públicos o construcciones civiles, el Ministerio de Minas y Energía solicitará al explotador un diseño de las voladuras para la excavación de roca o mineral. Solo cuando este diseño haya sido aprobado o modificado si es el caso por el Ministerio, podrá iniciarse el trabajo de explotación minera mediante el uso de explosivos”.

De lo que hemos expuesto, percibimos que las normas van dirigidas si no a garantizar la seguridad de los trabajadores de las minas, cuestión importantísima dentro de esta actividad o a lograr el control en la compra, importación, uso, transporte, comercialización de

los explosivos, no existe una norma clara sobre el uso de explosivos en minas u obras cercanas a centros urbanos.

Solo encontramos algo similar dentro de una normatividad en el Distrito Capital, que en el Decreto 743 de julio 13 de 1976 modificó y adicionó el Decreto Distrital 1901 de 1985 “por el cual se reglamenta la explotación de canteras y labores similares”.

En su artículo 15 dice el mencionado decreto que:

“Artículo 15. Los propietarios y explotadores que no atiendan a la correcta explotación de las canteras, de acuerdo a las normas y requisitos exigidos en este Decreto, y con ello ocasionen perjuicios al bienestar de las personas o degraden el medio ambiente y los recursos naturales, incurrirán en multas sucesivas hasta por la suma de quinientos mil pesos (\$500.000.00), conforme al artículo 18 de la Ley 23 de 1973, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en este decreto”.

Esto fue lo más cercano que encontramos frente a la necesidad de tomar medidas para controlar la voladura en canteras o minas cercanas a centros urbanos. La medida como se ve, es meramente administrativa y pecuniaria, pero en ningún caso se establece que como consecuencia de ello pueda perder su licencia la mina o cantera explotada.

#### **Revisión de normatividad internacional – El caso estadounidense**

Al revisar las normas existente en otros países como los Estados Unidos encontramos que en el año 1983, realizó unos ajustes a la normatividad vigente a través del Registro Federal - Oficina de recuperación de minería a cielo abierto y su ejecución que involucraba una actualización del tema de minería de superficie del carbón y operaciones de regeneración; programas regulatorios iniciales y permanentes y el uso de explosivos en este campo.

En ese momento, la autoridad empezó a revisar la posibilidad de legislar sobre una distancia mínima para permitir el uso de explosivos cerca a zonas con “precauciones especiales” como la denominaron. Se empezó a hablar de 1.000 pies como mínimo a fin de evitar daños materiales y lesiones personales cuando la voladura está dentro del área siempre y cuando se dieran dos elementos i) Establecer un registro previo a la voladura, ii) Notificar a la autoridad reguladora para programar un control y iii) Asegurar una voladura certificada con un diseño específico para el área de influencia.

Un informe presentado por la División de Minería de Recuperación y Control de Explosivos y voladuras de Kentucky (2009) advirtió que aunque un diseño adecuado de voladura, controla los efectos adversos del uso de explosivos fuera del área de explosión, los habitantes cercanos, pueden sentir los efectos de las operaciones de detonación y, por lo tanto, es comprensible que se preocupen cuando sus casas se están moviendo.

Explica el mismo informe que cuando los explosivos detonan en la roca suceden dos cosas: se produce una onda de choque, y se forma una presión de gas. La onda de choque crea microfracturas alrededor del orificio de explosión; limitado a unos pocos diámetros del mismo orificio, en genera, treinta pies o menos. A medida que el gas se expande en estas fracturas de la roca esta se rompe, de hecho, la presión del gas es lo

que fragmenta físicamente la roca. Cada ráfaga está diseñada para consumir la energía producida por los explosivos en la ruptura de la roca. Sin embargo, una pequeña cantidad de energía se irradia lejos del sitio de la explosión.

El movimiento de tierra que se siente es de la onda de choque, mientras que la ventilación del gas en expansión y el movimiento del aire, causada por el material desplazado, crean un ligero aire sobre la presión. Lo que la gente “siente” dentro de su casa es una combinación de ambos efectos. Vibraciones de la tierra en varios miles de pies por segundo, mientras que los efectos a la atmósfera se mueven aproximadamente a la velocidad del sonido.

Como responda su casa depende de varios factores que están relacionados con el tipo de operación de voladura, la distancia a su propiedad y el clima. Por ejemplo, la casa va a tener una respuesta más larga a las explosiones si esta se hace en una mina a cielo abierto, debido a que se requiere mover mayores volúmenes de material.

Dice el informe que el movimiento de tierra comienza a disminuir su velocidad de desplazamiento debido a la distancia y que hay ocasiones en que a pesar de estar muy lejos la vibración del suelo alcanzará la propiedad, por lo tanto, una casa podría moverse por varios segundos. Así mismo, advierte que la condición de la atmósfera puede causar una sobrepresión de aire con efectos similares al anterior y, una baja de presión del aire puede causar sacudida de ventanas, un efecto similar al de un trueno y la estructura puede sacudirse en lugar de generar vibraciones en la tierra.

Así mismo, la Oficina de Minas de los Estados Unidos (USMB) por sus siglas en inglés llevó a cabo una investigación más profunda sobre los efectos de la voladura en las minas de carbón a cielo abierto en las estructuras residenciales. Estos estudios incluyeron instrumentos de montaje dentro de las casas adyacentes a un sitio de la mina y se hicieron observaciones durante el proceso de detonación. Se utilizaron también sismógrafos. Un sismógrafo de voladura mide la Velocidad de Partícula Máxima (PPV)<sup>2</sup> de las vibraciones de la tierra en pulgadas por segundo y registra el aumento de aire sobre la presión por encima de (...).

Otros estudios midieron diferentes tipos de explosiones y se instalaron agitadores mecánicos para determinar los efectos reales de las vibraciones repetitivas y los resultados indicaron que sí se produce daño a partir de las vibraciones repetidas. Hay un informe cuya iden-

<sup>2</sup> EE. UU. Kentucky Division of Mining Reclamation and Enforcement. Blasting Vibration. Explosives and Blasting Branch 2009. PPV es análogo a un límite de velocidad. En otras palabras, la vibración de voladura excita una partícula que se mueve alrededor de su punto en reposo en tres dimensiones, no en una línea recta. El geófono sismógrafo mide la velocidad del movimiento en tres planos separados, determinando de ese modo la velocidad de la vibración. La sobrepresión de aire se mide en unidades de libras por pulgada cuadrada por encima de la presión del aire antes de la explosión; un término común para este efecto es la onda aérea. El sismógrafo convierte PSI es “C” decibelios ponderados (dB). Si bien representado en niveles de dB, lo que normalmente se le ocurriría como un sonido, explosiones no pueden ser escuchadas por la frecuencia de la corriente de aire que está por debajo del rango del oído humano.

tificación es: USBM RI 8507, el cual se realizó hace varios años, pero la investigación continua ha venido validando los niveles de voladura que se traen en el mismo.

Los informes de la Oficina de Minas de los Estados Unidos, junto con las recomendaciones de otros estudios de investigación sirvieron de base para las regulaciones actuales, leyes y reglamentos de Kentucky que limitan la voladura en construcción y en las canteras a 2,00 ppv en movimiento de suelo y 133 decibeles por la sobrepresión de aire.

Con base en lo anterior el Gobierno de Kentucky desarrollo una fórmula que calcula la distancia necesaria para utilizar una libra de explosivos cerca de una estructura protegida y establece como la velocidad de partícula máxima PPV/PPV por debajo de 2,0 es decir, es la cantidad de explosivos para ser detonados dentro de un periodo de ocho milisegundos (8 ms), se calcula la distancia (D) a la estructura y se divide por un factor de 50 y el número resultante al cuadrado.

Fórmula de distancia escalada - lbs por 8 m =  $(D / 50)^2$

Los trabajos de explosión en las minas de carbón tienen diferentes límites de movimiento de tierra:

| Pies de explosión | PPV  | Escala de distancia<br>Ecuación |
|-------------------|------|---------------------------------|
| 0-300             | 1,25 | $Wt = (D / 50)^2$               |
| 301 to 5000       | 1.00 | $Wt = (D/55)^2$                 |
| 5001 and beyond   | 0.75 | $Wt = (D/65)^2$                 |

Además del cumplimiento en las minas de carbón se hizo una documentación combinando PPV y la frecuencia (Hz) del movimiento de tierra.

La información recogida por el USBM documento la posibilidad de daños en diversos materiales de construcción por las vibraciones de la voladura. La siguiente tabla resume los resultados<sup>3</sup>:

| PPV   | daños observables                                                                         |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0.00  | Ninguno                                                                                   |
| 0.03  | Vibraciones del suelo se hacen sentir con facilidad                                       |
| 0.50  | Las grietas en el yeso o pueden aparecer grietas en el yeso existente y pueden extenderse |
| 0,75  | Grietas existentes en paneles de yeso se pueden extender                                  |
| 1.00  | Nuevas grietas en paneles de yeso pueden aparecer                                         |
| 2.0   | Por encima de este nivel hay una posibilidad de daños estructurales                       |
| 3.00  | Cracking puede comenzar en las juntas de mortero de muros de mampostería                  |
| 4.50  | Las grietas en la mampostería pueden comenzar                                             |
| 10.00 | Las grietas en forma monolítica de hormigón.                                              |

En el mismo estudio se establece que existe un desgaste de las estructuras construidas ubicadas cerca de

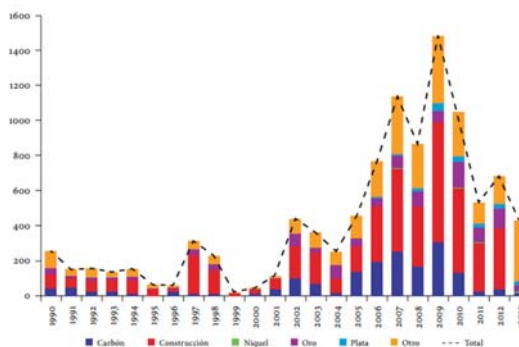
las minas y afectadas reiteradamente con los impactos de las explosiones. Por lo tanto, creemos que la presentación de este proyecto sí es fundamental para generar una política de Estado en estos aspectos.

### La respuesta de las autoridades locales

Nosotros nos tomamos la molestia de investigar en los municipios de Colombia que tienen minas cercanas a centros urbanos, sobre la normatividad que se ha expedido, los problemas generados por el uso de explosivos en minas y canteras cercanas a ciudades.

Tomamos como base de este estudio el Censo Minero Energético que con corte a septiembre 28 de 2013 reporta 10,158 títulos mineros vigentes en el país. De este total, 4,384 títulos son para la extracción de materiales para la construcción, 1,684 títulos para la exploración y extracción de carbón, 1,050 títulos para la minería de oro, 13 títulos para la explotación de níquel.

Gráfico 1. Títulos mineros por actividad



Fuente: El sector minero Colombiano Actual. Escobar, 2014

En relación con la localización geográfica de la explotación de materiales de construcción, esta es una actividad distribuida por todo el país, de hecho, la extracción de materiales para construcción es la actividad minera que predomina en la mayoría de municipios. Sin embargo, no tiene la misma relevancia dentro del sector como otros minerales en cuanto a importancia política o de fiscalización, posiblemente debido a que en términos de regalías, su peso es mínimo.

Así las cosas oficiamos a varios municipios que aparecían dentro del Censo minero como explotadores de materiales de construcción, que es una de las actividades que más usa la voladura y de los 21 municipios a los que oficiamos solo siete (7) nos dieron respuesta. Llama la atención que ciudades como Barranquilla, que ha sido víctima del uso de explosivos en zonas urbanas, no nos haya dado respuesta.

Dentro de las respuestas que más impacta es la que nos envía el coordinador del Grupo Suelo y Subsuelo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del área de manejo especial la Macarena (Cormacarena), que nos dice que esa entidad no tiene conocimiento del arranque de material mediante el uso de explosivos y a renglón seguido explica que “las licencias ambientales otorgadas no contemplan este método extractivo, teniendo en cuenta que en el área de influencia directa e indirecta se presentan poblaciones o asentamientos humanos que pueden verse afectados por los efectos negativos que puedan producir las detonaciones”.

<sup>3</sup> EE. UU. Kentucky Division of Mining Reclamation and Enforcement. Blasting Vibration. Explosives and Blasting Branch <http://www.osmre.gov/resources/blasting/arblast.shtml> 2009. p. 5.

Lo anterior, nos hace pensar entonces en que las autoridades ambientales son conscientes del daño que puede ocasionar el uso continuo de explosivos en la actividad minera, máxime si estas canteras se encuentran cerca de una zona urbana.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) comenta que es frecuente recibir quejas que involucran problemas de salud por aire contaminado, por lo tanto, generalmente se reportan enfermedades respiratorias y aclara que no existe un estudio elaborado por la autoridad ambiental donde se determine necesariamente la relación de la enfermedad con la explotación minera.

#### **Diferentes externalidades de la minería de canteras**

Una vez expuesto el contexto de la actividad minera de canteras y su bajo aporte a las finanzas públicas, es de suma importancia describir los impactos que este tipo de actividad produce y su afectación sobre el bienestar de las personas. En primer lugar, se debe mencionar que la interacción de las diferentes actividades de explotación de este tipo de proyectos se pueden identificar algunos impactos comunes y transversales como:

1. Producción de los desechos
2. Deterioro paisajístico del área
3. Emisión intensa de polvo a la atmósfera
4. Destrucción de la fauna
5. Emisión de ruido a la atmósfera
6. Emisión de sustancias tóxicas
7. Compactación y pérdida del suelo fértil
8. Impactos a la salud humana
9. Emisión de vibraciones
10. Destrucción de vegetación
11. Afectación de las edificaciones civiles
12. Contaminación del agua de la superficie y subterránea.

En consecuencia, los impactos ambientales y sociales de este tipo de actividades pueden llegar a ser significativos y acumulativos en el tiempo, teniendo un efecto directo sobre la oferta de bienes y servicios ambientales que inciden sobre el nivel de bienestar de la población colombiana. Sin embargo, este tipo de actividad minera no cuenta con planes de manejo que permitan internalizar, prevenir, mitigar o compensar este tipo de impactos nocivos.

Dentro de las principales afectaciones se puede mencionar, la contaminación de cauces de agua o la deposición de desechos, debido a que los desechos de la actividad minera son arrastrados por las lluvias y terminan taponando las alcantarillas. En esta misma línea, los procesos erosivos generados por la explotación de sulfuro dejan malos olores y acaban con especies de animales.

De manera puntual, los procesos erosivos pueden dejar como resultado la creación de zonas inestables y secas que son una fuente de riesgo ante posibles deslizamientos.

En el país los conflictos ambientales se han ido agudizando de manera significativa, según la revista *Se-*

*mana* (2014). Parte de la explicación de que Colombia tenga tantos de estos conflictos está en la debilidad institucional del sector ambiental. En este mismo sentido, la publicación señala que Colombia es el primer emisor de mercurio de América, según Naciones Unidas. Un reciente estudio, financiado por Usaid, alertó que en 2030 una quinta parte de la Amazonia colombiana desaparecerá y otro estudio del Ideam sostiene que en 30 años el país perderá todos sus nevados.

En este debate ambiental, ciudades como Bogotá no es ajena a los graves deterioros ambientales a causa de la explotación de canteras, grandes empresas como Cemex y Holcim han tenido una fuerte responsabilidad. Según *Semana* “la explotación de grava y arena de 319 hectáreas está enclavada en el sur de Bogotá, en Tunjuelito, en una zona en la que viven alrededor de dos millones de personas. El agujero es resultado de medio siglo de extracción de materiales para la construcción, que empezó cuando el lugar era tan alejado que los bogotanos iban a hacer paseo de olla y a pescar al río Tunjuelo –que originalmente atravesaba el terreno de la explotación–. Con la urbanización, lo que era una cantera apartada quedó en medio de barrios piratas que se fueron legalizando y de curtiembres, aguas residuales y basuras que convirtieron al río, una vez orgullo de los muiscas, en una serpiente fétida cuyo cauce, desviado por las mineras, se alebresta desde entonces provocando inundaciones feroces.

Para poder sacarle la grava y la arena a la tierra se ha desviado el cauce del río Tunjuelo tres veces. Una decisión que se tomó en contra de las leyes de la naturaleza, pero no de las del hombre, pues la CAR las autorizó, y le ha salido muy cara a la ciudad: el río, con cada invierno fuerte, se rebelaba contra el cauce artificial impuesto por la minería.

En 2002, cuando en una de esas inundaciones el Tunjuelo cubrió con sus aguas más de seiscientos casas, el Acueducto, para prevenir una tragedia mayor, rompió los jarillones y desvió 25.000 millones de metros cúbicos hacia las cárcavas de las mineras. “Esos huecos que tanto daño le han hecho al río nos salvaron la vida. Si no, Tunjuelito sería hoy recordado como otro Armero”, dice Álvaro Castillo, presidente de la Junta de Acción Comunal de la época. El problema es que esa decisión de emergencia –que el Acueducto nunca ha reconocido– generó un lío jurídico y ambiental que no se ha resuelto hasta hoy”.

Bajo este escenario, se puede evidenciar que la actividad minera en Bogotá ha dejado múltiples externalidades que van desde un cambio de hábitos y costumbres capitalinas, una afectación al paisaje hasta inundaciones que tienen repercusiones sobre la salud y la economía de los bogotanos.

Otro caso que ilustra la gravedad de la actividad de explotación de minas y canteras tiene lugar en los cerros de la ciudad de Cali, en una denuncia del concejo de la ciudad se afirma que la explotación minera a cielo abierto afecta a más 12 mil familias habitantes del norte de Cali incluida la zona rural de ese sector.

En esta ciudad, la actividad minera ha proliferado de manera exponencial con la creación de minas ilegales, que han traído como consecuencia una afectación al paisaje, cauces de agua y brotes de inseguridad. En este aspecto, un estudio de la Universidad de los Andes (2013) afirma que el daño anual del Cerro de la Bande-

ra asciende a los \$151.958.481.341 pesos colombianos de 2013. Por tanto, dicho estudio sugiere que se deben tomar medidas para prohibir la actividad minera en los cerros e invertir en la conservación de los mismos.

En este orden de ideas, se hace necesaria una ley que prohíba este tipo de actividades en el perímetro urbano, debido a su alto grado de afectación sobre las personas que se ven directamente influenciadas por proyectos de este tipo.

#### **El uso de explosivos en la minería**

El uso de explosivos controlado en zonas urbanas es permitido, por lo tanto el uso de los mismos, en canteras cercanas a estas zonas urbanas también lo es. Pero los habitantes de zonas cercanas a minas como “la Colosa” en Cajamarca Tolima, de “la cantera Munárriz” a 10 kilómetros de la vía al mar entre Barranquilla y Puerto Colombia tienen el mismo problema.

Se expiden licencias para hacer exploración y explotación de las canteras usando explosivos y la fiscalización de las autoridades no es positiva. Los efectos de casas agrietadas por las ondas explosivas, el riesgo para la población infantil y estudiantil de los colegios cercanos a la zona de explotación en Atlántico, por ejemplo, y los daños en la salud por cuenta de la emisión de sustancias tóxicas ya no tienen eco en las autoridades.

Así, por ejemplo, suceden cosas como la que ocurrió recientemente en el Atlántico en la que después de la explosión de la cantera Munárriz, por la manipulación de 150 kilos de Anfo, sin el lleno de los requisitos, las autoridades ambientales ordenaron el cierre temporal de la misma, mientras se adelantaban las investigaciones, para determinar las responsabilidades, pero pocos días después, las medidas fueron levantadas por la autoridad ambiental de la zona. La CRA mediante Resolución 00541 de 3 de septiembre de 2014 decidió levantar las medidas.

El argumento es que atendiendo la petición formal del apoderado legal de la Cantera Munárriz y una vez revisados los informes técnicos de la Agencia Nacional Minera (ANM) y de los técnicos de la CRA, se levantó la medida preventiva de suspensión de actividades a la Cantera Munárriz SAS, ajustándose a lo contemplado en el artículo

35 de la Ley 1333 de 2009: “Levantamiento de las medidas preventivas. Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron”.

Al respecto, resulta pertinente indicar que ambas autoridades, minera y ambiental, concluyeron en relación con la presencia de material explosivo al interior de la cantera que, de las visitas técnicas efectuadas no se evidenció el uso de explosivos como método extractivo, así como tampoco pudo comprobarse la existencia de más de este material en la cantera, lo que motivó el levantamiento de la medida.

Sin embargo, los habitantes de la zona se siguen quejando por la explotación de la cantera y la afectación que esta genera en su salud además del riesgo que esta tiene para los estudiantes de varios colegios que son vecinos de la cantera.

Por las anteriores consideraciones es que creemos necesario regular el tema del uso de explosivos en canteras ubicadas cerca de centros urbanos habitados por más de 500 personas.

  
**ANGELO ANTONIO VILLAMIL**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de mayo del año 2016 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 254 de 2016 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Angelo Antonio Villamil.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## **PONENCIAS**

### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2015 CÁMARA**

*por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.*

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2016.

Doctor

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 141 de 2015 Cá-**

**mara, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.**

Respetado señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes, de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 141 de 2015 Cámara, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.**

#### **ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley “*por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero*”,

corresponde a una iniciativa de autoría de los honorables Representantes, Carlos Germán Navas Talero, Germán Blanco Álvarez, Orlando Clavijo Clavijo, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Juan Felipe Lemos Uribe, Juan Carlos Lozada Vargas, Sandra Liliana Ortiz Nova, Ana Cristina Paz Cardona, Gloria Betty Zorro Africano, el cual fue radicado ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el 7 de octubre de 2015, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 800 de fecha 8 de octubre de 2015, repartido por la Mesa Directiva a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, en consideración a las competencias reglamentarias y de ley establecidas.

En la Comisión Tercera Constitucional fueron designados para rendir ponencia para primer debate, como coordinador ponente el honorable Representante Orlando Clavijo Clavijo y como ponentes los honorables Representantes Sandra Liliana Ortiz Nova y Germán Alcides Blanco Álvarez.

### TRÁMITE COMISIÓN TERCERA

El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1030 de diciembre 9 de 2015.

El proyecto de ley para primer debate fue discutido y aprobado el día 12 de abril del presente año conforme al texto propuesto sin ninguna modificación.

### OBJETIVO

La iniciativa legislativa que se pone en consideración del Congreso de la República, tiene por objeto que los establecimientos de crédito puedan ofrecer a sus clientes en desarrollo del contrato de depósito de dinero una forma eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos ofreciéndole al usuario opciones para la realización de dichas operaciones.

### JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con los datos existentes en Colombia, según lo reporta la revista *Dinero*, la actividad financiera es enormemente lucrativa, ya que las utilidades de los establecimientos de crédito al cierre de diciembre de 2014 se ubicaron en \$8.83 billones, total del cual los bancos explicaron \$7.93 billones, seguidos por las corporaciones financieras con \$546.540 millones, las compañías de financiamiento con \$315.030 millones y las cooperativas financieras con \$42.100 millones. En este periodo los establecimientos de crédito presentaron un crecimiento promedio en sus activos de 9.55% en términos reales anuales, explicado en un 78% por la cartera de créditos.

Es importante destacar que con esta dinámica se logró un mayor grado de participación del crédito en la economía nacional. Al término del año, el saldo de los créditos llegó a representar el 44.84% del Producto Interno Bruto (PIB), aumentando en 3.76 puntos porcentuales (pp) con respecto a lo observado al cierre de 2013. Este importante crecimiento de los créditos fue posible gracias al comportamiento de las cuentas de ahorro y las cuentas corrientes que al finalizar el año registraron un saldo por \$137.76 billones y \$49.73 billones, respectivamente.

Con esas cifras no es sostenible que a los ahorradores, que son el sostén del crecimiento de la banca

colombiana, pues es gracias a sus depósitos que se explica el crecimiento de las colocaciones, por cuyas tasas se genera la utilidad del sistema financiero, se les cobre por el retiro de sus depósitos, pues solamente la relación asimétrica entre los establecimientos de crédito y los clientes bancarios explica tamaño despropósito, máxime cuando las tasas de captación escasamente mantienen el valor constante del dinero, y en cambio las de colocación ponen en evidencia el alto margen de intermediación, como para que además al ahorrador no solo se lo remunere con avaricia sino que además se lo grave por hacer uso de su propio dinero.

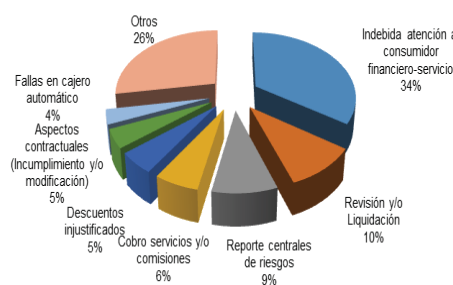
Precisamente, frente al cobro de comisiones por el retiro de dinero en cajeros automáticos, que es una de las modalidades con las cuales muchos establecimientos de crédito hoy penalizan a sus ahorradores, la Superintendencia Financiera señaló en el Concepto número 2004062721-001 del 26 de enero de 2005 lo siguiente:

*“En relación con el cobro de comisiones por el retiro de dinero en cajeros automáticos, cabe señalar que tanto el recibo de consignaciones de dinero como su restitución son obligaciones esenciales del contrato de depósito a cargo de cualquier establecimiento de crédito dado su carácter de depositario y, en consecuencia, es quien debe asumir las cargas y costos necesarios para cumplir tales deberes, no siendo procedente trasladar la carga del cumplimiento de dichas obligaciones al depositante-usuario del servicio bancario, a quien, por el contrario, le corresponde como derecho esencial del contrato de depósito el consignar sumas de dinero como el de disponer de las mismas en los términos convenidos en el respectivo contrato”.*

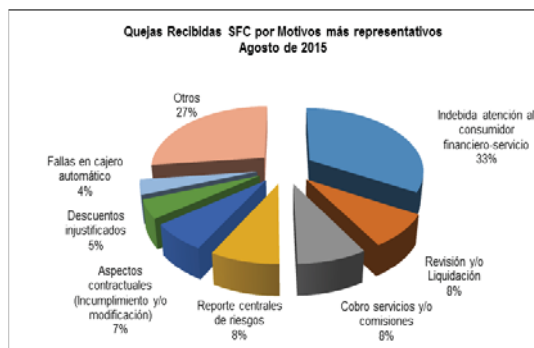
Solamente le podrán ser cobrados al cliente bancario aquellos servicios adicionales o conexos a la obligación fundamental de restitución primaria de los recursos depositados, de acuerdo con lo pactado entre aquel y el establecimiento de crédito, como podría ser el retiro en un cajero automático o dispensador de dinero de una red diferente a la del banco donde se tiene el depósito, o si el cliente hace uso de un medio diferente para el retiro de sus depósitos de aquel que ha indicado como el de su elección para el retiro sin ningún costo de sus recursos, pero la entidad financiera no puede obligar a su cliente a aceptar los servicios adicionales de retiro que ponga a su disposición.

A continuación se presentan las estadísticas de los últimos tres meses de quejas reportadas por las entidades financieras a la Superintendencia Financiera.

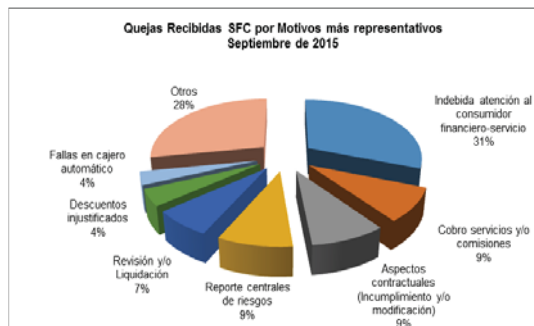
Quejas Recibidas SFC por Motivos más representativos



Fuente: Superintendencia Financiera



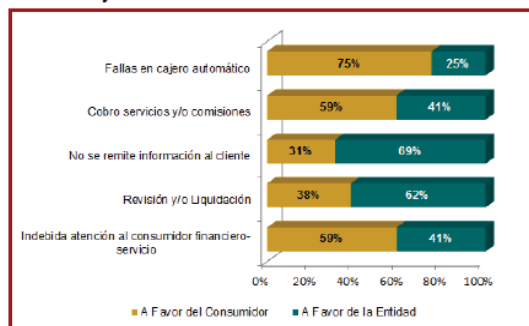
Fuente: Superintendencia Financiera



Fuente: Superintendencia Financiera

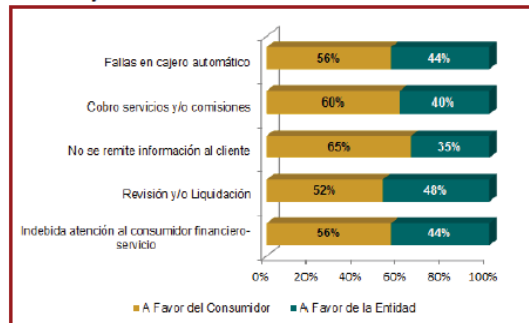
En los siguientes cuadros se presentan las decisiones a favor de la entidad o del consumidor financiero en el periodo comprendido entre abril a julio de 2015, que complementa la información de quejas recibidas por la Superfinanciera y las decisiones tomadas frente a las inquietudes formuladas.

**Entidades Vigiladas**  
**Total Quejas Resueltas: 231.928**



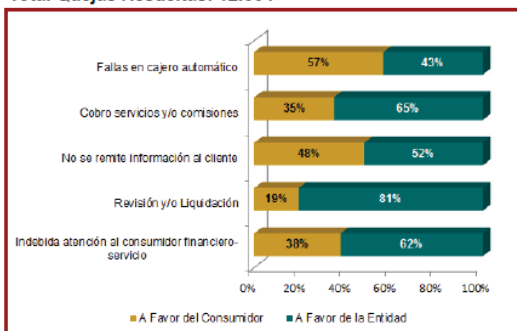
Fuente: Superfinanciera

**Defensor del Consumidor Financiero**  
**Total Quejas Resueltas: 13.128**



Fuente: Superfinanciera

**Superfinanciera**  
**Total Quejas Resueltas: 12.604**



Fuente: Superfinanciera

**MARCO LEGAL Y DOCTRINARIO**

**MARCO LEGAL**

El contrato de cuenta corriente bancaria es un contrato tipificado en la legislación colombiana (artículos 1382 a 1395 del Código de Comercio y 125 del EOSF), en virtud del cual “el cuentacorrentista adquiere la facultad de consignar sumas de dinero y cheques en un establecimiento bancario y de disponer, total o parcialmente, de su saldos mediante el giro de cheques o en otra forma previamente convenida con el banco”.

El contrato de cuenta de ahorros o depósito irregular de dinero, contemplado y regulado en los artículos 1396 a 1398 del Código de Comercio, 126 y 127 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, contrato que como lo establece el literal a), numeral 1.3, del Capítulo Cuarto, Título II de la Circular Básica Jurídica 007 de 1996 de la Superintendencia Financiera, configura “un derecho personal para el depositante traducido en un crédito a cargo del banco depositario, habida cuenta que entre las partes se estructura una operación pasiva de crédito”.

**CONSTITUCIÓN**

Al respecto la Corte Constitucional, en Sentencia C-640 de 2010, señaló que: “...la actividad financiera, bursátil y aseguradora es, pues, una actividad esencial para el desarrollo económico; constituye principal mecanismo de administración del ahorro del público y de financiación de la inversión pública y privada y está fundada en un pacto intangible de confianza. Se trata de la confianza por parte de los usuarios en que las obligaciones derivadas de la respectiva obligación serán rutinariamente satisfechas. Y esa confianza está a su vez cimentada en una regulación adecuada y en la convicción pública de que las entidades que hacen parte del sistema están vigiladas técnica y profesionalmente...”. Esta especial protección a la actividad financiera fundada en la confianza.

**MARCO DOCTRINARIO**

**Características del depósito bancario de dinero**

Este depósito se caracteriza por la captación de recursos ajenos por las entidades de crédito y que convierten a estas en deudoras del depositante que cede sus recursos monetarios en depósito a dichas entidades quienes a su vez los utilizan para colocarlos en forma de crédito (operaciones activas) a terceros contratantes ajenos a la relación de depósito.

En el **depósito bancario** el depositante asume la posición de acreedor de la entidad de crédito por el derecho a la restitución de los fondos depositados.

Según Sánchez Calero, los depósitos de dinero que reciben los bancos, constituyen su operación pasiva fundamental, que les permite disponer de fondos para la realización de las operaciones activas, y, por consiguiente, la actividad bancaria.

#### Concepto de contrato de depósito bancario

La definición de este contrato pasivo según Bose-ta sería: *“el contrato bancario por el cual este recibe de sus clientes sumas de dinero, cuya propiedad adquiere, comprometiéndose a restituirlas en la misma moneda y forma pactada, pagando al depositante un interés”*.

Asimismo Valpuesta ratifica esta posición doctrinal del traspaso de propiedad al señalar que “en este tipo de contratos el cliente entrega al banco una cantidad de dinero cuya propiedad adquiere la entidad de crédito que puede disponer de esa suma”. Dicha entidad asume la obligación de devolver esa misma cantidad incrementada con los intereses pactados en la mayor parte de los casos, en el tiempo acordado con el cliente.

García Pita integra (en su definición de depósito bancario) la posición contractual y empresarial al sostener que el contrato de depósito bancario es “el contrato por el que las entidades de crédito reciben del público fondos reembolsables, cuya disponibilidad a la vista o a plazo fijo adquieren, con objeto de insertar tales fondos en la actividad de intermediación crediticia indirecta, obligándose a desarrollar las medidas pertinentes para mantener unos niveles de liquidez y rentabilidad análogos a los de la suma dineraria depositada, o –cuando menos– a los pactados en el contrato, debiendo, además, garantizar su reembolso merced a la adopción de medidas de gestión financiera prudente”.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el articulado del texto aprobado en primer debate, se aprobó la proposición presentada por el Representante León Darío Ramírez Valencia e igualmente se dejó como constancia la proposición presentada por la Representante Olga Lucía Velásquez, en ese sentido se realizaron las siguientes modificaciones:

Por lo anterior se propone el siguiente texto:

| Articulado aprobado en primer debate                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Articulado Propuesto para segundo debate                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Artículo 1º.</b> Los establecimientos de crédito tendrán el deber de ofrecer a sus clientes, en desarrollo de los contratos de depósito de dinero, al menos una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos, entre ellas, obligatoriamente, una libreta de ahorros o una tarjeta débito, y además cualquier otra que pongan a disposición de aquellos, a elección del cliente bancario. | <b>Artículo 1º.</b> <i>Las entidades financieras, bancarias o de crédito, en los contratos de depósito, estarán en la obligación de brindar de manera gratuita los instrumentos mediante los cuales se realizan los retiros por parte de los cuentahabientes y, así mismo, no podrán tener ningún costo para el usuario o cuentahabiente el retiro en el canal de su preferencia.</i> |

#### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y la ley, proponemos a la Honorable Plenaria de la Cámara

de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 141 de 2015 Cámara**, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Representantes,

  
**ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO**  
 COORDINADOR PONENTE  
  
**SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA**  
 PONENTE  
  
**GERMAN BLANCO ALVAREZ**  
 PONENTE

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2015 CÁMARA

*por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** *Las entidades financieras, bancarias o de crédito, en los contratos de depósito, estarán en la obligación de brindar de manera gratuita los instrumentos mediante los cuales se realizan los retiros por parte de los cuentahabientes y, así mismo, no podrán tener ningún costo para el usuario o cuentahabiente el retiro en el canal de su preferencia.*

**Parágrafo.** La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.

**Artículo 2º.** La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

  
**ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO**  
 COORDINADOR PONENTE  
  
**SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA**  
 PONENTE  
  
**GERMAN BLANCO ALVAREZ**  
 PONENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

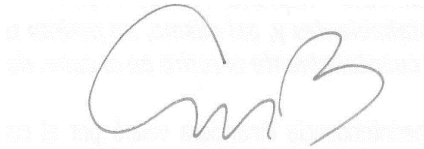
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos económicos)

Bogotá, D. C., 11 de mayo de 2016. En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 141 de 2015 Cámara**, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva

publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Bogotá, D. C., 11 de mayo de 2016.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
**PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
**SECRETARIA GENERAL**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES DOCE (12) DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS (2016) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2015 CÁMARA**

*por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los establecimientos de crédito, en los contratos de depósito, estarán en la obligación de brindar de manera gratuita los instrumentos mediante los cuales se realizan los retiros por parte de los cuentahabientes y, asimismo, no podrá tener ningún costo para el usuario o cuentahabiente el retiro en el canal de su preferencia.

Parágrafo. La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.

Artículo 2°. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias./.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos económicos)

Abril doce (12) de dos mil dieciséis (2016). En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate con modificaciones y en los términos anteriores, el **Proyecto de ley número 141 de 2015 Cámara**, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero, previo anuncio de su votación en Sesión realizada el día cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes./.

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
**PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTINEZ BARRERA**  
**SECRETARIA**

## CONTENIDO

Gaceta número 257 - Miércoles, 11 de mayo de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.  
PROYECTOS DE LEY

|                                                                                                                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Proyecto de ley número 247 de 2016 Cámara, por la cual se transforma la universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones .....                              | 1  |
| Proyecto de ley número 248 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal .....                              | 8  |
| Proyecto de ley número 253 de 2016 Cámara, por medio del cual se adiciona un parágrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992. ....                                                                        | 13 |
| Proyecto de ley número 254 de 2016 Cámara, por la cual se reglamenta el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1.000 habitantes..... | 15 |

## PONENCIAS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 141 de 2015 Cámara, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero..... | 20 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|