



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° 632

Bogotá, D. C., viernes, 19 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 110 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 41 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 41. Objeto. A través de esta ley se introduce la figura de la experimentación para competencias de las entidades territoriales y se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales al Gobierno nacional, en aplicación de la experimentación, como requisito de validez de los mismos.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 42 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 42. Experimentación. Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones de carácter experimental que podrán ser transferidas a las entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno nacional, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política, para luego extenderla si la experimentación es exitosa.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 43 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 43. Derogación normativa. Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán derogar, a título experimental, las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación, siempre que no esté en discusión o se involucren las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental, y que exista, por parte del Legislador, definición del ob-

jeto de la experimentación, de su duración, así como de las disposiciones que pueden ser derogadas.

Una ley del Congreso de la República deberá precisar qué entidades territoriales, sus características y los requisitos que estas deben cumplir para ser autorizadas a participar en la experimentación, así como los casos específicos en los cuales la experimentación puede darse.

La ley fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplen las condiciones previstas por el Legislador puedan solicitar su participación en la experimentación. En todo caso no podrá exceder de ocho (8) años.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 44 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 44. Procedimiento para participar de la experimentación. Toda entidad territorial que se encuentre habilitada para participar en la experimentación, de conformidad con el artículo precedente, puede solicitar en el plazo establecido por el legislador, previa votación favorable del Concejo Municipal, distrital o de la Asamblea Departamental, beneficiarse de la experimentación regulada en esta ley.

La solicitud para participar de la experimentación debe dirigirse al Ministro del Interior, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes. Por decreto se establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en la experimentación.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 45 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 45. Evaluación e informes de la experimentación. Antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará al Congreso de la República un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en la experimentación. Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas

adoptadas por las entidades territoriales. Se analizarán la ejecución de competencias y servicios, la organización de la entidad territorial y del Estado en general y las incidencias financieras y fiscales luego de la implementación de la experimentación.

En el mes de diciembre de cada año, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República con la totalidad de proposiciones y solicitudes de experimentación formuladas durante ese año, de acuerdo con los artículos 1° y 2° de esta ley, presentadas por las entidades territoriales, exponiendo el trámite dado a cada una de ellas.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 46 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 46. Generalización, prolongación, modificación o abandono de la experimentación. Antes de la expiración del plazo fijado para la experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República determinará según el caso:

Las condiciones de la prolongación o de la modificación de la experimentación por una duración que no podrá exceder de cuatro (4) años.

La permanencia o la generalización en todo el territorio nacional de las medidas tomadas a título experimental. El abandono de la experimentación.

La presentación de una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la ley que la establece como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley de experimentación.

Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 47 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 47. Remisión obligatoria de Actos Administrativos. Los actos administrativos de carácter general e impersonal de una entidad territorial que versen sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y serán obligatorios desde su publicación, previa remisión obligatoria de dichos actos, con todos los antecedentes y documentos que los soportan, al Ministro del Interior. La remisión obligatoria es requisito de validez de los actos administrativos.

Parágrafo 1°. El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 73A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 73 A. Procedimiento, alcance y efectos de la remisión de los actos administrativos generales e impersonales de las entidades territoriales expedidos en aplicación de la figura de la experimentación. El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la derogación de las disposiciones normativas corres-

pondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, solicitar a dicha entidad el retiro del ordenamiento jurídico del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.

Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, retirar el acto administrativo respectivo del ordenamiento jurídico o negarse a su retiro, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.

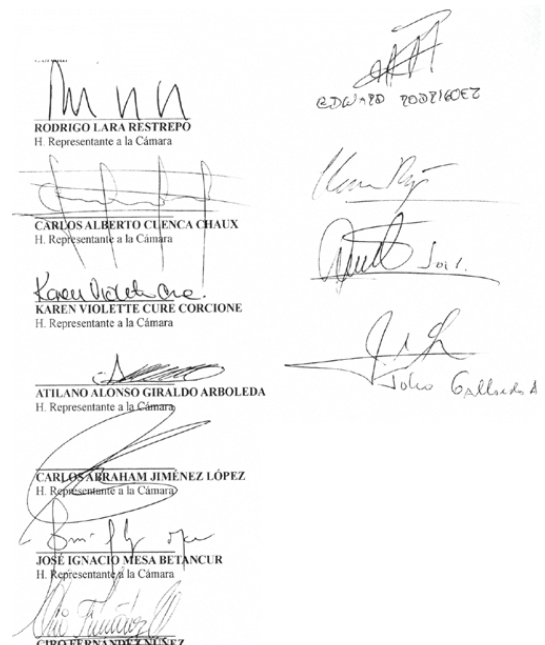
En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.

La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.

En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
H. Representante a la Cámara

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
H. Representante a la Cámara

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
H. Representante a la Cámara

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
H. Representante a la Cámara

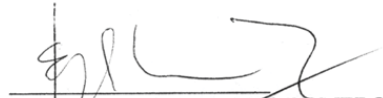
JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR
H. Representante a la Cámara

CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ

H. Representante a la Cámara



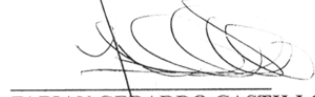
JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
H. Representante a la Cámara



ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
H. Representante a la Cámara



ANTONIO RESTREPO SALAZAR
H. Representante a la Cámara



FABIAN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
H. Representante a la Cámara

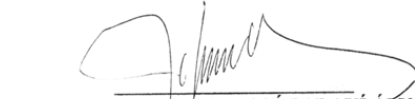


JAIR ARANGO TORRES
H. Representante a la Cámara

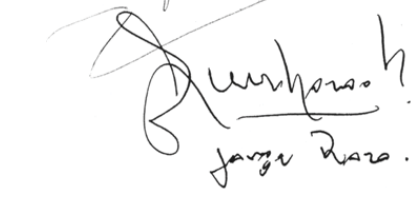


LUIS EDUARDO DÍAZ GRAÑADOS TORRES
H. Representante a la Cámara

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
H. Representante a la Cámara



HERNANDO JOSÉ PADAÚÍ ÁLVAREZ
H. Representante a la Cámara



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El propósito general de esta iniciativa legislativa es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República transfiera competencias a título experimental a determinadas entidades territoriales. Así, el Gobierno nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales, para poner a prueba una nueva institución, norma o política para luego extenderla si la experimentación es exitosa.

Con esta herramienta, el Congreso podrá transferir competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales del mismo tipo, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al *statu quo ex ante*.

En el presente, ocurre que cuando Congreso y el Gobierno nacional se proponen descentralizar nuevas competencias, estas deben transferirse de manera definitiva y general. La experimentación permitirá al ejecutivo seleccionar entidades territoriales que quieran sacar provecho de la transferencia experimental y observar y ajustar el ejercicio de la competencia, antes de que el legislativo tome la delicada decisión de transferirla definitivamente en todo el territorio nacional.

Por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal en el caso de los distritos, derogue o modifique aspectos de la competencia experimental.

En un Estado unitario, las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria. Con esta iniciativa legislativa, queremos que el derecho también encuentre sus fuentes en las iniciativas locales, sin que eso implique desconocer la unicidad legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario.

En tratándose de derogaciones de ley que deben ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que haga el Congreso, se prevé también un control administrativo de legalidad de estas decisiones. Los actos administrativos derogatorios de la ley experimental, deberán ser transferidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que este revise su legalidad. La transferencia del acto administrativo al Gobierno nacional, será requisito de validez del mismo.

En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación a la acción de nulidad, estableciendo un recurso que faculta al Gobierno nacional, en cabeza del Ministro del Interior, a solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual automáticamente quedará suspendido por un periodo de cuatro meses. Vencido este término, el juez de la causa podrá optar por mantener indefinidamente la suspensión o ponerle fin a la misma. Con esta iniciativa legislativa, pretendemos profundizar un proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. En los últimos años, hemos presenciado la recentralización de competencias; las entidades territoriales, si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la Nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente presagiando desde el centro.

A esto se suma la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco que los municipios o departamentos se autoorganicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal.

En una primera parte de esta exposición de motivos, explicamos los límites naturales que ofrece el Estado unitario en materia de descentralización, contrastándolos con las generosas realidades territoriales de los Estados federales y regionales. En una segunda parte, explicamos el alcance de esta iniciativa cuyo fin último es ofrecerle a la entidad territorial de nuestro Estado unitario, la posibilidad de recibir del Gobierno central nuevas competencias con facultades de tipo normativo y autoorganización.

1. La descentralización administrativa encuentra sus límites en el Estado unitario

El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, el órgano legislativo central. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio, goza de un fuero que le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios.

La univocidad legislativa del Estado unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde un punto de vista de sus estructuras administrativas, las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con facultades de autoorganización, tal como lo pueden hacer las regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.

En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, estas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la Constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional, se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional, con linderos porosos, sujetos al permanente amojonamiento que hacen sus tribunales constitucionales.

Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación, son las mismas para todas las entidades territoriales; el mismo vestido, independientemente de las características, el tamaño o la riqueza de

la entidad. Lo único que cambia, en ocasiones, es la talla del vestido, según la categoría del municipio, exclusiva excepción válida en este régimen de igualdad.

La uniformidad en materia de competencias no solo se explica por la razón práctica de que el Estado unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. No puede reglamentar aspectos de la vida de una región de manera asfixiante, mientras que en otras ser laxo. En el trato igualitario y uniforme reposa en gran parte la legitimidad del Estado unitario. Un Estado unitario debe ser ecuánime con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarle más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras. ¿Qué pensarían los habitantes de Medellín, si la ley otorgara más libertades o más competencias a Barranquilla que a su propia ciudad? ¿Cómo podría justificarse a sí mismo un Estado unitario que pesa más en un departamento y menos en otro?

Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que “potestad reglamentaria” o “poder reglamentario”, es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La “potestad reglamentaria”, definida como la “(...) capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)”¹ está a cargo del Presidente de la República². Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la C. P., con base en el cual corresponde al Presidente de la República “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”. La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia, hace parte de sus funciones reglamentarias y viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley³.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-384 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas.

² Según el Consejo de Estado, “El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable (...)”. (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761 C. P. Javier Díaz Bueno).

³ Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número S-761, C. P. Javier Díaz Bueno.

En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales estén siempre sujetos a las regulaciones detalladas que trace el legislador nacional⁴.

En resumidas cuentas, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas por el texto constitucional.

Ahora bien, conforme al marco general de principios anteriormente expuestos, cabe preguntarse sobre el margen de acción con el que cuenta el legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado unitario como el nuestro. Entregar nuevas competencias a las entidades territoriales, lo que equivale a quitárselas a la Rama Ejecutiva del orden nacional, se tropieza con un obstáculo serio: la heterogénea capacidad administrativa de las regiones y municipios del país. No es desobligante aceptar que las más pequeñas capitales departamentales del país, tienen menor capacidad de gestión y administración para gobernar nuevas responsabilidades, si las comparamos con las grandes capitales del país. No solo en razón al tamaño y al capital humano de sus administraciones, sino también por la monumental disparidad en términos de recursos transferidos por parte de la Nación y, sobre todo, por el grueso de recursos propios que recauda el puñado de principales capitales del país que albergan el grueso de la actividad económica nacional.

Asimismo, avanzar en la descentralización no debe significar abandonar el modelo de Estado unitario para embarcarnos en una aventura regionalista. El Estado regional, con su descentralización de la función legislativa, no es el resultado de la evolución natural del Estado unitario. Es el resultado de circunstancias históricas específicas a España e Italia, una manera de contener las presiones centrífugas de sus regiones históricas, un compromiso entre la indivisibilidad del Estado unitario y los sentimientos nacionalistas de estas regiones.

El Estado regional, sin duda, permite progresar materialmente en términos de libertades regionales; el otorgamiento de un fuero a las regiones les permite expedir leyes y por ende ejercer la potestad de autoorganizarse administrativamente, rompiendo así el molde unitario que empareja las instituciones locales en el modelo unitario. No obstante, es menester recordar que el modelo regional está lejos de ser pacífico en sus consecuencias. Otorgar facultades legislativas a las regiones puede terminar atizando presiones centrífugas de regiones históricas o de las más prósperas en una nación y debilitar el carácter indivisible de una nación.

Ante estos elementos aquí mencionados, que denotan la inflexibilidad del Estado unitario para profundizar la descentralización e ir más allá de la simple

descentralización administrativa, el gran reto entonces es preguntarse:

¿Cómo ahondar la descentralización, armonizando los pilares del Estado unitario con la necesidad de adaptar las transferencias de competencias a las diversas realidades nacionales?

¿Cómo lograr que la ley otorgue competencias más avanzadas a las regiones y ciudades más robustas, sin herir la legitimidad igualitaria del modelo unitario?

¿Cómo lograr que el precario y uniforme poder reglamentario, se transforme una facultad que, sin ser legislativa, adapte y aclimate las competencias transferidas a las distintas realidades de nuestro país?

¿Cómo, preservando el monopolio de la creación legislativa en el Congreso, se les puede ofrecer a las regiones un poder normativo para ejercer localmente sus competencias de manera más apropiada?

2. La experimentación: allende de la descentralización administrativa

Esta iniciativa de ley pretende entregarle a las entidades territoriales el derecho a la experimentación, el cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la rama ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar una competencia nueva, no con el fin de instaurar una derogatoria permanente y exclusiva de la ley, pero sí de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales.

Adicionalmente, el legislador puede autorizar en esa entidad territorial, la derogatoria, a título experimental, de las disposiciones previstas en la ley que rigen el ejercicio de la competencia.

La fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país, le corresponde al legislador o al Gobierno nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativa o reglamentaria.

La ley de habilitación establece un plazo en el cual las entidades territoriales pueden presentar al Ministerio del Interior una solicitud motivada de la corporación administrativa respectiva, en la que expresa su deseo de beneficiarse de las normas de experimentación.

El procedimiento legislativo de experimentación

Una vez el Congreso de la República aprueba una ley de experimentación mediante la cual ofrece a las entidades territoriales que lo hayan solicitado, la posibilidad de ejercer a título experimental una determinada competencia, y de derogar los aspectos de la ley general que decida el legislador, se presenta el siguiente procedimiento:

El Gobierno nacional verifica que se reúnan las condiciones legales y publica, vía decreto, la lista de entidades territoriales admitidas para experimentación.

Los actos de las entidades territoriales derogatorios de la ley, deben ser publicados en el *Diario Oficial*. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta

⁴ Ibid.

a la transmisión del acto al Ministerio del Interior y su publicación en el *Diario Oficial*. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.

Antes de la expiración prevista de la experimentación, la cual no podrá exceder de ocho (8) años, el Gobierno nacional debe transmitir al Congreso de la República un informe con fines de evaluación una vez se recojan las observaciones de las entidades territoriales experimentales. Este informe debe contener los siguientes elementos:

- Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano.
- Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales.
- Incidencias financieras y fiscales de la experimentación.

El Gobierno nacional presenta un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les dio.

El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación de la experimentación. Debe intervenir antes del final de la misma, y la presentación del proyecto puede prolongar un año más la experimentación. Esta ley puede decidir lo siguiente:

- Las condiciones de prolongación de la experimentación.
- Su modificación por un periodo que no puede ser superior a tres (3) años.
- Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental.
- El abandono de la experimentación: retorno al *statu quo ex ante*.

Los límites de la experimentación

La experimentación encontraría su límite en: (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado unitario (artículo 1° C. P.), (ii) en la Constitución y, (iii) En este orden de ideas, la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales, restrinjan derechos fundamentales o sobrepasen las competencias asignadas exclusivamente, por la Constitución y la ley, al órgano legislativo⁵. Tampoco podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad.

No se podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad.

El procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido ma-

terial de la experimentación. La ley está sometida al control de constitucionalidad.

¿En qué consiste el poder de derogación normativa entregado a las entidades territoriales?

Consiste en confiarle a una entidad territorial, o a un grupo o asociaciones de entidades territoriales si lo determina la Asamblea Departamental beneficiaria, un poder normativo que interviene en el campo de la ley y que concierne al marco de competencias de las entidades territoriales, es decir a las competencias que le han sido transferidas por la ley o la Constitución y los asuntos locales propios que derivan de su cláusula general de competencia y del principio de autonomía de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales que reciban competencias a título experimental podrán derogar aspectos de la ley ordinaria, por un tiempo y un objeto limitado y específico, experimentando una nueva fórmula en el ejercicio de competencias de una o varias entidades territoriales.

La naturaleza de estas competencias normativas conservan el principio del monopolio de la creación legislativa en el Congreso y se autorizan excepciones delegadas por razones específicas, particulares, tales como la situación geográfica, cultural y económica de una entidad territorial.

La evaluación

Se trata de un elemento esencial de la experimentación aquí consagrada. La realiza el Gobierno nacional, involucrando a las entidades territoriales, con al menos tres objetos precisos:

- El costo y la calidad del servicio prestado por la entidad territorial, la organización que adoptó la entidad territorial para cumplir con la competencia experimental y la dimensión financiera de la experimentación.
- La evaluación es obligatoria e indisoluble de la experimentación.
- La evaluación recae en las Comisiones Primeras o por decisión del Congreso en las Comisiones de Ordenamiento Territorial.

El control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior

El control administrativo que se prevé en esta ley tiene como finalidad encuadrar jurídicamente la acción pública local para velar que los actos administrativos derogatorios de la ley sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera el carácter unitario del Estado colombiano. Este control se rige por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

Este control no es contrario al principio de libre administración reconocido al interior de una organización descentralizada, puesto que administrarse libremente no es nada distinto a **conducir o adelantar**, sin estar sometido a restricciones excesivas y sin interferir con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, pues se trata de diferentes categorías de actos. Este control, permite asegurar la preeminencia de los

⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-313 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo, C-768 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao; C-524 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño, C-790 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

intereses nacionales sobre los intereses locales y de hacer prevalecer la unidad del orden jurídico colombiano pero sin desconocer el principio de libre administración de las entidades territoriales.

En ese contexto es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico⁶ (forma) exige que estos sean expedidos con las formalidades legales exigidas y por la autoridad competente de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes. En tanto, sobre el plano material (fondo) la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente. Adicional a ello no pueden ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, de allí la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.

Conclusión

La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un *trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales*, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.

Cordialmente,


RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara

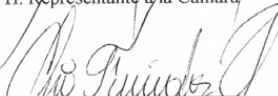

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
H. Representante a la Cámara



KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
H. Representante a la Cámara


ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
H. Representante a la Cámara

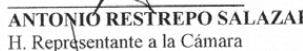

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
H. Representante a la Cámara


JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR
H. Representante a la Cámara


CIRO FERNÁNDEZ ALÚNEZ
H. Representante a la Cámara


JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
H. Representante a la Cámara


ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
H. Representante a la Cámara


ANTONIO RESTREPO SALAZAR
H. Representante a la Cámara

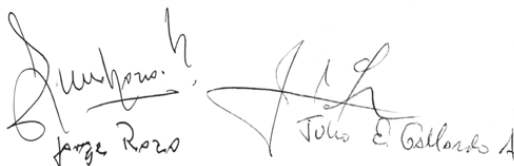

FABIAN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
H. Representante a la Cámara


JAIR ARANGO TORRES
H. Representante a la Cámara


LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS TORRES
H. Representante a la Cámara


GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
H. Representante a la Cámara


HERNANDO JOSÉ PADUÁ ÁLVAREZ
H. Representante a la Cámara


Jorge Roro
Jairo E. Gallardo

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Ley Orgánica número 110 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Rodrigo Lara, Carlos Cuenca, Karen Cure* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

⁶ De conformidad con lo establecido en el artículo 288 de la Constitución Política, a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se distribuyen las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se declara el 25 de octubre como el Día Nacional de las Personas de Talla Baja.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la inclusión de un grupo humano, desarrollando el principio constitucional de la igualdad en relación a las personas de talla baja, entendidas como aquellas que tienen trastorno del crecimiento de tipo hormonal o genético, caracterizado por una talla inferior a la medida de los individuos de talla promedio colombiano, haciéndolas visibles dentro del territorio nacional.

Artículo 2°. Declárese el 25 de octubre como el Día Nacional de las Personas de Talla Baja.

Artículo 3°. El Gobierno a través de la organización estatal, en todas sus ramas, órganos, niveles y sectores, adoptará las medidas necesarias para hacer efectivo el objeto de la presente ley, desarrollando actividades que promuevan la inclusión social, igualdad y respeto de los Derechos Humanos de las personas de talla baja.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción, promulgación y publicación en el **Diario Oficial**.

Presentado



JAIR ARANGO TORRES
Representante Departamento del Vaupés
Partido Cambio Radical



Gustavo Lopez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes en Colombia

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 2°, 13, 47, 54, 68, entre otros, ha reconocido a las personas con algún tipo de limitación la protección a los derechos fundamentales, económicos, culturales y sociales en aras de garantizar su realización personal integral, velando para que no haya ningún tipo de discriminación por circunstancias personales, económicas, físicas, fisiológicas, síquicas, sensoriales y sociales.

Por lo tanto, el Legislador ha expedido una serie de normas desarrollando los principios consagrados en la Constitución, como las siguientes:

- Ley 361 de 1997 “*por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*”.

- Ley 762 de 2002 *por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”*, suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

- Ley 982 de 2005 “*por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades*

para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones”.

- Ley 1145 de 2007 “*por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*”.

- Ley 1346 de 2010 “*por medio de la cual Colombia ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad que tiene como propósito “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”*”.

Sin embargo, la protección específica a los derechos de las personas de talla baja, se ve reflejada hasta la expedición de la Ley 1275 de 2009 “*Política Pública para personas de talla baja*”, cuyo objeto es “*declarar como personas en condición de discapacidad a las personas que presentan enanismo y establecer lineamientos de política pública nacional, con el fin de promover la inclusión social, el bienestar y desarrollo integral de las personas que lo presentan, garantizar el ejercicio pleno y efectivo de sus Derechos Humanos y crear las bases e instrumentos que les permitan participar de manera equitativa en la vida económica, cultural, laboral, deportiva, política, social, educativa del país*”; ley que establece la obligación al Estado de crear el “registro nacional de personas con enanismo”, lo cual permite que desde el Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (sistema de información administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social), se haga una diferenciación de las categorías “discapacidad de movilidad” y “discapacidad de enanismo”.

El Ministerio de Salud y Protección Social en relación con el registro de las personas de talla baja, ha suministrado la siguiente información¹:

“(…)

Con corte a 31 de julio de 2016, se han registrado 988 personas con enanismo o de talla baja y su distribución por departamento y sexo es la siguiente:

Departamento	Mujeres	Hombres	Total de personas con enanismo o talla baja
Antioquia	91	84	175
Atlántico	17	11	28
Bogotá, D. C.	17	16	33
Bolívar	40	25	65
Boyacá	28	27	55
Caldas	20	12	32
Caquetá	5		5
Cauca	21	21	42
Cesar	24	27	51
Córdoba	16	18	34
Cundinamarca	25	17	42

¹ Oficio Radicado número 2016160011366621 del 27 de julio de 2016, del Ministerio de Salud y Protección Social.

Departamento	Mujeres	Hombres	Total de personas con enanismo o talla baja
Chocó	2	2	4
Huila	20	15	35
La Guajira	9	4	13
Magdalena	16	9	25
Meta	4	10	14
Nariño	24	21	46
Norte de Santander	18	21	39
Quindío	5	3	8
Risaralda	9	12	21
Santander	50	22	72
Sucre	14	8	22
Tolima	19	11	30
Valle del Cauca	35	18	53
Arauca	3	4	7
Casanare	6	8	14
Putumayo	6	3	9
Amazonas	2	1	3
Guainía	3		3
Guaviare		3	3
Total personas con enanismo o talla baja	552	435	988

Es preciso anotar que este registro parte el autorreconocimiento de las personas como personas con discapacidad y adicionalmente el de carácter voluntario.

(...)"

Se hace necesario señalar que no todas las personas de talla baja se encuentran incluidas en el Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad / Discapacidad de Enanismo / del Ministerio de Salud y Protección Social, puesto que en este registro no hay datos de territorios como Vichada, Vaupés, San Andrés y Providencia, adicionalmente, este registro es voluntario y nace del autorreconocimiento de las mismas personas que viven bajo esta circunstancia.

Por lo anteriormente expuesto, se hace necesario que por medio de una ley se reconozca la importancia de un grupo humano colombiano más de mil (1.000) personas en condición de vulnerabilidad, desarrollando el principio constitucional de la igualdad, por medio de la declaración de un día al año donde se haga visible y se resalte la importancia de este grupo dentro del Estado, desarrollando diversos tipos de actividades que generen conciencia de inclusión y respeto de los derechos fundamentales de los mismos.

Iniciativa internacional

La iniciativa de declarar el 25 de octubre como "Día Nacional de las Personas de Talla Baja", nace como un reconocimiento a una de las primeras personas que trabajó en pro de los derechos de las personas bajo esta condición, el actor estadounidense William John Bertanzetti, fundador de la sociedad "People of America", la más relevante a nivel internacional.

Actualmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estudia la propuesta para la formalización del día mundial de las personas de talla baja.

Esta declaración, ha sido objeto de estudio y desarrollo en varios países de Latinoamérica, como en México, que fue sede del primer Día Mundial de las Personas de Talla Baja, donde se desarrollaron diferentes actividades como charlas, conferencias, talleres en distintas Universidades, todo con el fin de generar con-

ciencia sobre la inclusión social y respeto de los Derechos Humanos de las personas con esta circunstancia.

A través de asociaciones y fundaciones internacionales de personas de talla baja, se ha implementado el 25 de octubre como el "Día Mundial de las Personas de Talla Baja", celebrado en la mayoría de países de América Latina, y con desarrollo legislativo en México, Bolivia, Ecuador, entre otros.

Asociaciones y Agremiaciones en pro de las personas de talla baja, más relevantes:

– Corporación personas pequeñas latinas. (Medellín, Colombia)

– Fundación niños felices y saludables. (Yopal, Colombia)

– Asociación Pequeños Gigantes de Colombia. (Colombia)

– La organización Little People of América. (Estados Unidos)

– Restricted Growth Associations. (Estados Unidos)

– La Fundación ALPE. (España)

– Acondroplasia Uruguay. (Uruguay)

– Asociación ADAC. (España)

– Asociación AFAPAC. (España)

– Asociación Civil Zoe. (Argentina)

– Asociación CRECER. (España)

– Asociación de Personas Pequeñas del Perú. (Perú)

– Asociación PEGRAL. (España)

– Gente Pequeña de Guatemala. (Guatemala)

– Gente Pequeña A.C. (Colima-México)

– Fundación Gran Gente Pequeña. (Distrito Federal-México)

– Gente Pequeña de México. (Jalisco-México)

– Gente Pequeña de Jalisco. (Jalisco-México)

– Fundación de la Cabeza al Cielo. (Guanajuato-México)

Término "Talla Baja"

En el presente proyecto de ley, se utiliza para todos los efectos el término "talla baja" y no "enanos" o con "enanismo", a continuación se expondrán los motivos:

La expresión "persona de talla baja" hace referencia a las personas con algún tipo de "enanismo", de los cuales se conoce que existen más de 200 tipos, la mayor parte desconocidos por la ciencia, por lo general estas personas son diagnosticadas con acondroplasia (trastorno genético del crecimiento de los huesos, que ocurre en uno de cada 25 mil recién nacidos), el cual tiene origen en una mutación en el gen receptor de factor de crecimiento fibroblástico 3, que durante el desarrollo del embrión inhibe el correcto crecimiento del cartílago, que causa desarrollo óseo desigual y baja estatura.

El término para nombrar a las personas de talla baja comúnmente usado ha sido "enanos", pese ser aceptado por la comunidad médica, se utiliza para ofender y tratar de manera despectiva al ser humano con esta condición, generando así situaciones de exclusión social, escolar, cultural, laboral, entre otras.

Debido al bajo conocimiento acerca de esta condición, se ha formado en la sociedad diferentes ideas falsas, tabúes, prejuicios sobre las personas llamadas “enanos”, generando en la mayoría de los casos bullying y marginación en diferentes ámbitos como en sus núcleos familiares, amistosos, escolares, laborales, entre otras.

En Colombia la guía para entidades públicas “Servicio y Atención incluyente”², en el punto 2.3 “Utilice una terminología apropiada”, da una serie de recomendaciones sobre las expresiones que hacen referencia a cierto tipo de personas plasmando que “(...) *Algunas palabras son consideradas como ofensivas y la comunidad con discapacidad puede considerar que atenta contra su dignidad y sus capacidades. Nunca utilice los términos minusválido, inválido, discapacitado, lisiado, sordomudo u otras que atenten contra la imagen y las capacidades de las personas con discapacidad. El término apropiado es personas con discapacidad. Para cada tipo de discapacidad existe una manera correcta de nombrarla.*

EXPRESIÓN INCORRECTA	EXPRESIÓN CORRECTA
- Discapacitado	+ Persona con discapacidad
- Defecto de nacimiento	+ Discapacidad congénita
- Deforme	+ Persona con discapacidad congénita
- Enano	+ Persona de talla baja + Persona con Acondroplasia
- (el) Ciego	+ Persona ciega
- Semividente	+ Persona con discapacidad visual
- (el) Sordo	+ Persona sorda
- Mudo	+ Persona con discapacidad auditiva
- Sordomudo	+ Persona Hipoacúsica. Baja audición. Estas personas no son sordas, pueden compensar su pérdida auditiva con un sistema o mecanismo de amplificación.
- Hipoacúsico	+ Con limitación auditiva
- Inválido - Minusválido	
- Tullido	+ Persona con discapacidad física
- Lisiado	
- Paraltico	
- Confinado a una silla de ruedas	+ Persona usuaria de silla de ruedas
- Mutilado	+ Persona con amputación
- Cojo	+ Persona con movilidad reducida

(...)”

El escritor Saulo Fernández Arregui, docente de la Universidad UNED de España, en su libro “*Mi (in) dignidad en tus manos, otra mirada a la exclusión social desde la perspectiva de las personas con acondroplasia*” plasmó:

“(...) *Una persona enana, además de la lógica atención que despierta lo extraño, lo diferente, provoca sentimientos de comicidad que no se interpretan automáticamente como algo malo y a los que se deja aflorar con facilidad. Es decir, que mientras que otras personas con discapacidad provocan compasión y empatía, el enanismo provoca risa o, al menos, la conciencia de que podría provocar risa. Y la risa, como todo el mundo sabe, es buena pero también cruel y burlesca. Las personas con enanismo aprenden a ver hasta los más sutiles signos de esta conciencia de que son, y llevan consigo al “enano”. Esta diferencia provoca también en los demás sentimientos encontrados, como la incomodidad, la falta de naturalidad, la culpa, o incluso el temor, un temor inconsciente a lo diferente. A veces, a*

² Guía para entidades públicas “Servicio y Atención Incluyente” del Programa Nacional del Servicio Ciudadano, del DNP, DNSC, DAFF, Arquitectura e Interiores, y fundación Saldarriaga Concha, página 14.

la gente pequeña se le trata con grosería, con distancia, recelo o falta de consideración (...)”.


 JAIR ARANGO TORRES
 Representante Departamento del Vaupés
 Partido Cambio Radical


 Oscar Darío Ruiz

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto de 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 109, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jair Arango Torres*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2016
 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la lucha contra la extracción ilícita de minerales.

CAPÍTULO I

Artículo I. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto otorgar herramientas jurídicas a las diferentes autoridades del Estado con la finalidad de perseguir la extracción ilícita de minerales, así como eliminar la producción, uso, transporte, almacenamiento y comercialización de químicos como el zinc, bórax, cianuro y mercurio, utilizados en el proceso de exploración, explotación y extracción de minerales.

CAPÍTULO II

Modificaciones a la Ley 599 de 2000

Artículo 2°. El artículo 331 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 331. Daños en los recursos naturales. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de ciento treinta y tres (133) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:

– Se afecten ecosistemas naturales, calificados como estratégicos que hagan parte del Sistema Nacional, Regional y Local de las áreas especialmente protegidas.

– Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control y vigilancia.

– Cuando se afecten gravemente recursos naturales de los cuales dependa la subsistencia de la población.

– Las acciones se realicen con fines terroristas.

– Se haya reincidido en la conducta.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 331 A de la Ley 599 de 2000 que quedará así:

Artículo 331 A. Ecocidio. El que con incumplimiento de la normatividad existente ocasione daño extenso, destrucción parcial o total, o la pérdida de uno o más ecosistemas de un territorio específico, con grave afectación para la población de modo que el usufructo pacífico de los habitantes de dicho territorio quede severamente afectado, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La conducta se realice con fines terroristas.

2. La conducta se realice en parques naturales, zonas de reserva campesina, territorios ancestrales, áreas protegidas y/o de importancia ecológica.

Parágrafo. A la misma sanción estará sujeto el propietario de la maquinaria utilizada para perpetrar el acto y el representante legal de la empresa que ocasione la conducta a través de sus operadores.

Artículo 4°. El artículo 338 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 338. Exploración o explotación ilícita de minerales y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente o contraviniendo la autorización administrativa correspondiente explote, explore o extraiga minerales, arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 5°. El artículo 323 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 323. Lavado de activos.

El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, en actividades de exploración y/o explotación ilícita de minerales y otros materiales o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.

El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos

penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.

Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional.

CAPÍTULO III

Eliminación del uso del mercurio

Artículo 6°. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Minas y Energía y de Salud, determinarán en un plazo no mayor a (3) tres meses de entrada en vigencia la presente ley, las medidas regulatorias y sancionatorias que permitan eliminar el uso, comercialización, almacenamiento y transporte del mercurio en todo el territorio nacional.

Parágrafo. Quien industrialmente requiera el uso del mercurio para fines diferentes a la minería, deberá solicitar una licencia de uso, de venta, de transporte o de comercialización al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Minas y Energía o al Ministerio de Salud, teniendo que acreditar que con dicha actividad no pondrá en peligro el medio ambiente, las fuentes hídricas y la salud de la población.

Artículo 7°. *Control a la importación y comercialización para eliminar el uso del mercurio.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en un término máximo de tres (3) meses, establecerán medidas de control, restricción y prohibición a la importación y comercialización de mercurio y los productos que lo contengan, incluyendo si estos se realizan mediante portales comerciales de internet.

Artículo 8°. *Decomiso tras inobservancia.* El incumplimiento de los preceptos de que trata el presente capítulo, dará lugar al decomiso respectivo de conformidad con las medidas previstas en los reglamentos, expedidos por el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.


EDUARDO D. RODRIGUEZ R.
Representante a la Cámara.


SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Representante a la Cámara.


OSCAR DARÍO PÉREZ
Representante a la cámara


SAMUEL ALEJANDRO HOYOS
Representante a la cámara


MARÍA REGINA ZULUAGA HENAO
Representante a la cámara

FEDERICO EDUARDO HOYOS S
Representante a la cámara

MARGARITA M. RESTREPO ARANGO
Representante a la cámara

WILSON CÓRDOBA MENA
Representante a la cámara


MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la cámara


TATIANA CABELLO FLÓREZ
Representante a la cámara

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Senadora de la República

NOHORA STELLA TOVAR REY
Senadora de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ P.
Senador de la República

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la ley

La ley tiene por objeto brindar herramientas jurídicas para combatir el flagelo de la Extracción Ilicita de Minerales en Colombia el cual no sólo obra como actividad patrocinadora de los grupos armados al margen de la ley sino también afecta la economía nacional y origina factores de perpetuación de la pobreza así como un verdadero holocausto en contra del medio ambiente.

2. Necesidad de la iniciativa

Para enfrentar la Extracción Ilicita de Minerales se necesita brindar herramientas jurídicas las autoridades que permitan prevenir y reaccionar contra esta actividad que explota a familias de escasos recursos mientras nutren las actividades delictivas y el terrorismo.

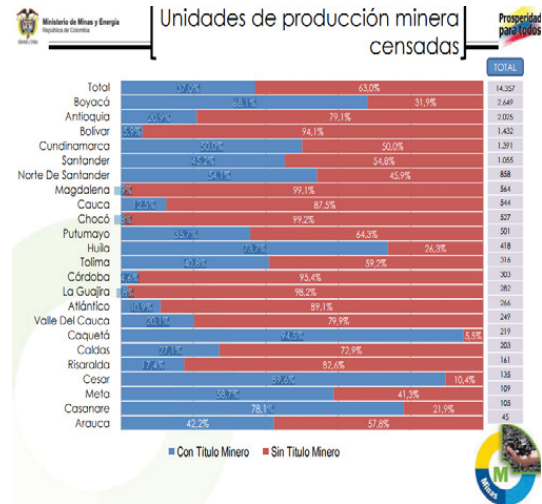
El presente proyecto se enfoca en la lucha contra la Extracción Ilicita de Minerales ya que es tal la magnitud del problema que según expertos la minería ha superado el narcotráfico como fuente de financiamiento por la facilidad y la rentabilidad del negocio el cual representa menos riesgos que el narcotráfico.

“No es un cliché decir que el oro es mejor negocio que la coca y eso lo entendieron los grupos armados y los delincuentes”, explicó a Semana un analista de la dirección de inteligencia de la Policía (Dipol), en donde está concentrada la mejor y mayor cantidad de información que tienen las autoridades sobre minería ilícita. “Se viene presentando un cambio y la economía ilegal ha pasado del narcotráfico y el secuestro como fuentes de recursos a la minería. La caída de los capos, reducción de cultivos de coca, pérdida de rutas y demás factores que han afectado el negocio del narcotráfico llevaron a los actores ilegales a encontrar alternativas muy rentables y ‘seguras’ en la minería, que además es una actividad que trae consigo actividades alternas que también generan dividendos, como la extorsión”, explicó el oficial.

La rentabilidad del negocio es evidente. Mientras un kilo de cocaína cuesta alrededor de 4 millones de pesos, un kilo de oro ronda los 90 millones de pesos. Una mina pequeña en promedio puede producir a la semana una libra de oro cuyo valor comercial está en 32 millones de pesos. Esas ganancias explican por qué, aunque se realizan grandes inversiones en maquinaria para las explotaciones ilegales, rápidamente estas se recuperan. “Una retroexcavadora, que es una de las principales máquinas utilizadas para la explotación minera, cuesta 500 millones de pesos en promedio. El dueño de la máquina recibe 1,6 millones de pesos por día de alquiler en una mina ilegal, lo que quiere decir

que en menos de un año de trabajo se logra pagar el costo del aparato, lo cual es muy buen negocio”¹.

Según el Censo Departamental Minero, realizado en 2011 adelantado por el Ministerio de Minas y Energía de las 14.357 unidades de producción minera censadas, el 63%, correspondientes a 8.614, no contaban con título minero. Preocupa sobremanera el nivel de la informalidad en regiones como Chocó (99.2%), Magdalena (99.1%), La Guajira (98.2%), Córdoba (95.4%).



²Tabla del Ministerio de Minas y Energía-Censo Minero Departamental Colombiano 2010-2011.

Así mismo, se ha identificado la existencia de minería ilegal (entiéndase por esta aquella que no se ejerce con el cumplimiento de la normatividad ni las licencias requeridas), en 12 regiones que incluyen 21 departamentos de Colombia.

Existen diferentes tipos de minería informal entre los cuales se encuentran los siguientes:

“Ocasional: La definición de este tipo de minería la trae el artículo 152 del Código de Minas, preceptuando que “La extracción ocasional y transitoria de minerales industriales a cielo abierto, que realicen los propietarios de la superficie, en cantidades pequeñas y a poca profundidad y por medios manuales, no requerirá concesión del Estado”. Determina la norma que el producto de esta explotación debe ser destinado al consumo del mismo propietario y por ende, estará prohibido su uso comercial o industrial. La autorización de este tipo de extracción conmina al propietario a desarrollar una conducta diligente frente al cuidado de la oferta ambiental; por tanto debe prevenir efectos nocivos al entorno, y si sucedieran, deberá entonces mitigarlos y compensarlos.

Subsistencia. Como su nombre lo indica esta clase de minería es la desarrollada por métodos no técnicos, que si bien no tiene un fin comercial o industrial, de todas maneras representa un ingreso de subsistencia. De esta

¹ Revista Semana, El nuevo flagelo que devora a Colombia. 1º de abril de 2015. Tomado de la página web: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/la-guerra-contra-la-mineria-ilegal-criminal-en-colombia/422834-3>

² MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, Censo Minero Departamental Colombiano 2010-2011. Pág. 12. Tomado de la página web: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Mineria/CensoMineroDepartamentalColombiano2010-2011.pdf>

forma, quienes realizan este tipo de minería lo hacen buscando satisfacer sus necesidades básicas sin obtener un lucro o provecho sustancioso de la actividad.

Artesanal. Ante la dificultad que ofrece la norma para diferenciar claramente la minería artesanal de otras clasificaciones, nos valemos de las siguientes generalidades: “Se entienden contempladas dentro de esta clase de minería, las actividades realizadas por pequeños productores mineros auto empleados, que trabajan de manera individual, en forma familiar, o agrupados en diversos tipos de organización productiva, incluyendo formas asociativas, cooperativas, pequeñas y microempresas, y en algunos casos, comunidades indígenas y afrodescendientes que realizan este tipo de minería como una actividad tradicional. Desde el punto de vista de su nivel de desarrollo productivo, el rango de operaciones mineras incluidas en esta categoría va desde actividades mineras de subsistencia hasta verdaderas operaciones de pequeña producción minera, pasando por distintos niveles de minería artesanal. Como ejemplos se tienen: la pequeña minería de carbón y de oro, el guaqueo y mazamorreo de esmeraldas y la pequeña minería de materiales de construcción, especialmente los chircales. En esta actividad se puede encontrar tanto minería en terrenos con el correspondiente título minero como terrenos en donde se tienen los títulos.

Barequeo. El barequeo se encuentra regulado por el artículo 155 del Código de Minas, determinándolo como una “actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales”. De acuerdo al citado precepto legal, esta actividad esta exclusivamente supeeditada al lavado de arenas por medios manuales, quedando prohibida la utilización de maquinaria o medios mecánicos para su ejercicio. La minería de barequeo tiene como objetivo específico, separa y recoger metales preciosos contenidos en esas arenas. De igual forma es permitido mediante esta actividad, la recolección de piedras preciosas y semipreciosas. Como actividad regulada por la legislación minera, para ejercer el barequeo deberán mediar los siguientes requisitos:

- Inscripción previa a la realización de la actividad, ante el alcalde del lugar.
- Inscripción del interesado en la actividad, como vecino del lugar en que esta se realice.
- Autorización del propietario si el barequeo se efectúa en terrenos de propiedad privada³.

La minería sin los requisitos legales tiene serias repercusiones a en los ámbitos económicos, sociales y ambientales como lo ha dado a conocer la Procuraduría General de la Nación en informe preventivo en 2011 en el cual señaló lo siguiente:

“Al determinar la minería ilegal como un problema público, no se necesitan profundos análisis para determinar en ella, un factor que no contribuye a alcanzar esa sostenibilidad integral, entre otras, por las siguientes razones:

- Porque evade importantes y transversales sistemas de control sobre los recursos naturales renovables, como es el caso de la licencia ambiental, la cual

permite, previa una rigurosa evaluación técnica, determinar los impactos negativos que un proyecto, obra o actividad puede generar al entorno y determinar con suficiencia, todas aquellas medidas necesarias para hacer sostenible la ejecución de ese proyecto.

- Porque se exonera del pago de cargas tributarias establecidas por el Estado; así como de las regalías que la producción debe generar, para beneficio directo, en términos de protección ambiental y cobertura en salud y educación, de la población asentada en ese territorio.

- Porque al escapar de la fiscalización y regulación de la administración, origina una dificultad evidente para el Estado, quien ve mermados los insumos básicos para trazar eficaces políticas públicas mineras y ambientales.

- Porque estas explotaciones ilegales, en algunos casos, se desarrollan en áreas de una especialísima protección ambiental, como parques naturales, paramos, zonas de reserva, las que al hacerse sin ningún control, pueden ocasionar daños irreversibles e irreparables a ecosistemas protegidos, no solo establecidos por la normatividad local, sino por estándares internacionales.

- Porque esta anarquía minera incide clara y directamente sobre cualquier intento de un eficiente ordenamiento territorial, que permita conocer, entre otros, los usos y vocación del suelo y subsuelo.

- Porque al permanecer en la ilegalidad, se aleja de cualquier régimen laboral que le permita a las personas que allí ocupan, acceder a los beneficios de la seguridad social y ocupacional.

- Porque una gran mayoría de las personas ocupadas en esta actividad son menores de edad y mujeres cabeza de familia, a los que se les conculca todos los derechos y salvaguardas previstos en la Constitución y en la ley.

- Porque inciden negativamente en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la seguridad y el componente social a cargo de los entes territoriales”.

El problema tiende a aumentar considerablemente debido a que muchas veces la minería informal está relacionada con el financiamiento de grupos armados al margen de la ley en lo que se ha denominado la “Extracción Ilícita de Minerales”.

3. Antecedentes

Los últimos años el Gobierno nacional ha intentado combatir la Extracción Ilícita de Minerales mediante la adopción de diferentes medidas entre ellas:

- a) La adopción del Decreto número 1970 de 2012, mediante el cual se adoptan medidas tendientes a legalizar los mineros que desarrollan la actividad en condiciones de informalidad;

- b) La adopción del Decreto número 2235 de 2012, mediante el cual se permite la destrucción de la maquinaria pesada incautada en operaciones contra la minería ilegal;

- c) La adopción del Decreto número 2261 de 2012, mediante el cual se establecía la obligación de que la maquinaria pesada contara con un sistema de posicionamiento global u otro dispositivo de monitoreo electrónico instalado de manera permanente;

³ Ibídem. Páginas 9 y 10. Tomado de la página web: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

d) Proyecto de ley número 206 de 2012 Cámara, “por medio de la cual se modifican el Código Penal - Ley 599 de 2000, la Ley del Procedimiento Sancionatorio Ambiental - Ley 1333 de 2009 y el Código Nacional de Tránsito - Ley 769 de 2002, con el fin de adoptar medidas eficaces para la protección del medio ambiente y para combatir el desarrollo de actividades mineras sin los permisos y requisitos previstos en la ley”. El cual fue archivado por tránsito de la legislatura contenía modificaciones legales relevantes para combatir la minería ilegal.

4. El proyecto de ley

Tras el estudio de los antecedentes citados en la lucha contra la minería se hace necesario modificar diferentes normas, así como crear nuevas instituciones que no generen mayor carga burocrática ni un impacto fiscal desmedido, para lograr mayor coordinación de las diferentes entidades llamadas a combatir la Extracción Ilicita de Minerales en el país.

Es así que el proyecto se compone de tres partes a saber:

a) Modificaciones legales:

– Código Penal: Se modifican los artículos 331, 338, 323 y se crea el artículo 331A.

4.1. Modificaciones al Código Penal

a) Artículo 331

En la actualidad, en el desarrollo de la Extracción Ilicita de Minerales e Ilegal se busca modificar el artículo 331 del Código Penal el cual fue modificado en 2011 buscando adicionar tres circunstancias de agravación punitiva que en la actualidad no existen y que harían que el delito no fuera excarcelable, tales como:

- Afectar gravemente los recursos de los cuales dependen poblaciones específicas tales como sus ríos y cultivos.
- Dañar los recursos naturales con fines terroristas.
- Se sanciona la reincidencia con la circunstancia de agravación.

ARTÍCULO 331

LEY 1453 de 2011 que modificó el Art. 331 de la Ley 599 de 2000	PROPUESTA
<p>Artículo 331. Daños en los recursos naturales. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Se afecten ecosistemas naturales, calificados como estratégicos que hagan parte del Sistema Nacional, Regional y Local de las áreas especialmente protegidas. – Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control y vigilancia. 	<p>Artículo 331. Daños en los recursos naturales. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de ciento treinta y tres (133) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Se afecten ecosistemas naturales, calificados como estratégicos que hagan parte del Sistema Nacional, Regional y Local de las áreas especialmente protegidas. – Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control y vigilancia.

LEY 1453 de 2011 que modificó el Art. 331 de la Ley 599 de 2000	PROPUESTA
	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando se afecten gravemente recursos naturales de los cuales dependa la subsistencia de la población. - Las acciones se realicen con fines terroristas. - Se haya reincidido en la conducta.

b) Artículo 331A.

Dadas las graves consecuencias que tiene la minería ilegal y, especialmente, la criminal en materia ambiental, se propone la tipificación del ecocidio. Lo anterior, en concordancia con la importancia que ha cobrado en el mundo la protección de medio ambiente.

A raíz de la guerra de Vietnam y las consecuencias ambientales de la utilización de ciertas armas se empezó a ambientar en la comunidad internacional la tipificación del ecocidio no sólo para tiempo de guerra sino también para tiempo de paz.

Fruto de las diferentes propuestas en derecho comparado para la tipificación de este crimen el proyecto propone la tipificación del ecocidio en los siguientes términos.

Artículo 331 A. Ecocidio. El que con incumplimiento de la normatividad existente ocasione daño extenso, destrucción parcial o total, o la pérdida de uno o más ecosistemas de un territorio específico, con grave afectación para la población de modo que el usufructo pacífico de los habitantes de dicho territorio quede severamente afectado, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La conducta se realice con fines terroristas.
2. La conducta se realice en parques naturales, zonas de reserva campesina, territorios ancestrales, áreas protegidas y/o de importancia ecológica.

Parágrafo. A la misma sanción estará sujeto el propietario de la maquinaria utilizada para perpetrar el acto y el representante legal de la empresa que ocasione la conducta a través de sus operadores.

c) Artículo 338.

Se pretende modificar el artículo 338 del Código Penal en cuanto a la penalización de la exploración o explotación ilícita de minerales y otros materiales y el aumento de la pena de forma tal que esta no sea excarcelable.

ARTÍCULO ORIGINAL	PROPUESTA
<p>Artículo 338. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 338. Exploración o explotación ilícita de minerales y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente o contraviniendo la autorización administrativa correspondiente explore, explote o extraiga minerales, arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

d) Artículo 323.

La Extracción Ilicita de Minerales necesita ser combatida con toda la fuerza del Estado tal y como se combate el tráfico de estupefacientes. Sin embargo, para lograr tal cometido es necesario no sólo lograr la extinción de dominio frente a los bienes frutos de la minería ilícita. Por lo anterior se propone adicionar la exploración y/o explotación ilícita dentro de los delitos que configuran el lavado de artículos.

LEY 1453 DE 2011	PROPUESTA
<p>Artículo 323. Lavado de activos. El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.</p> <p>El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.</p> <p>Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional”.</p>	<p>Artículo 323. Lavado de activos. El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.</p> <p>El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.</p> <p>XLas penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional.</p>

4.2. Eliminación del uso del mercurio

A pesar de que se expidió la Ley 1658 el pasado 15 de julio de 2013, “por medio de la cual se

establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones”, la problemática respecto al uso del mercurio continúa causando grandes consecuencias ambientales y poniendo en riesgo la salud de una buena parte de la población nacional.

Como muestra de ello, el informe realizado por la Universidad de Cartagena demostró que el promedio de concentración de mercurio en algunas fuentes hídricas en el departamento de Bolívar es de 1,7 partes por millón (ppm), aun cuando entidades como la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos recomiendan que no sean superiores a 1 ppm.

Una vez más, la principal actividad en la que se sigue usando el mercurio es en la minería ilegal de oro, que es ejercida con técnicas y métodos rústicos, ocupando de forma directa a más de 10.000 personas en el departamento de Bolívar produciéndose anualmente casi el 10% del oro del país⁴. Por su parte, el departamento de Antioquia se encuentra en una situación crítica porque el número de pobladores que se encuentra en contacto con fuentes contaminadas de mercurio es mayor, principalmente debido a que municipios como Tarazá, Cáceres, Caucasia, Segovia, Remedios y Buriticá, viven de la minería del oro y su población asciende a más de 50 mil habitantes.

El problema no ha disminuido, y aunque la legislación vigente Ley 1658 de 2013 previó todo un procedimiento para la reducción y eliminación del mercurio, hasta la fecha no existe ningún resultado positivo que sea medible. Por el contrario, se han prendido las alarmas por los altos niveles de mercurio encontrados en las etnias amazónicas, afirmando científicos colombianos que en la cuenca del río Caquetá descubrieron el mayor grado de intoxicación afirmando el toxicólogo Jesús Olivero que la situación es tan preocupante que incluso la supervivencia de estos pueblos indígenas (mirañas y boras) está en grave riesgo⁵.

Aunque por años se ha denunciado los altos niveles tóxicos que produce el mercurio, el determinar 10 años (Ley 1658 de 2013), para erradicar el uso del mercurio en Colombia es un término demasiado largo⁶. No debemos seguir arriesgando a la población a estar en contacto con este elemento, o lo que está resultando peor, a consumir los peces que se hallan en estas fuentes hídricas que se encuentran contaminadas.

Los impactos negativos del mercurio en la minería son numerosos para la región, factores como el encarecimiento de la vida en la selva, la tala indiscriminada de árboles y la deforestación alcanzan tasas alarmantes

⁴ <http://www.kienyke.com/confidencias/contaminacion-por-mercurio/>

⁵ <http://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/alarma-altos-niveles-de-mercurio-etnias-amazonicas-articulo-576602>

⁶ Ley 1658 de 2013. Artículo 3°. *Erradíquese el uso del mercurio en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos en un plazo no mayor a diez (10) años y para la minería en un plazo máximo de cinco (5) años. El Gobierno nacional dispondrá de todos los instrumentos tecnológicos y las respectivas decisiones con los entes y organizaciones responsables del ambiente y el desarrollo sostenible.*

tes, ratificado por el Ideam al informar que entre enero y diciembre de 2014 se destruyeron más de 120.933 hectáreas de bosque natural y que el 57% de estos pertenecen a la región de la Amazonía

Los índices demuestran que los indígenas habitantes de la cuenca baja del río Caquetá tienen concentraciones promedio de mercurio que oscilan entre 15.4 y 19.7 partes por millón (ppm), cuando como se mencionó anteriormente organismos internacionales recomiendan que estos niveles no sean superiores a 1 ppm, generando especial peligro para los niños y mujeres embarazadas que pueden transmitirlo a través de la barrera placentaria, haciendo que se acumulen las concentraciones en el cerebro y en el sistema nervioso central del niño que está por nacer.

Las implicaciones de continuar postergando la eliminación del uso, transporte, almacenamiento y comercialización del mercurio, son muy peligrosas, debido a que al tratarse de un metal volátil, este puede transportarse, expandirse y propagarse a grandes distancias a través del aire o de las corrientes hídricas, situación que es de mayor preocupación en Colombia donde el químico se vierte directamente a las fuentes hídricas, en donde el cual se almacena en los sedimentos de los ríos volviéndose metilmercurio, que es el contaminante que ingresa a la cadena alimenticia, llegando a peces y otros animales que constituyen el alimento principal de muchas regiones del país. Hay que recordar que el 32.2% del pescado que se consume en Colombia proviene de la cuenca del Amazonas por lo que gran parte de este podría estar contaminado⁷.

Las afectaciones por el mercurio son principalmente al sistema nervioso, además de órganos como los riñones e hígado, síntomas que son difícilmente detectables porque se manifiestan con temblores en las manos que pueden ser confundidos con cuadros clínicos de otras enfermedades. Entonces, nuestro deber como legisladores es llamar a los Ministerios de Minas y Energía, de Medio Ambiente y de Salud, para que actúen frente a esta problemática prohibiendo su uso de manera inmediata.

La exposición a mercurio elemental, o sea, aquella a la que están expuestos los mineros auríferos, puede generar déficit en el desarrollo neurológico y de comportamiento, lo cual puede incluir daños sutiles en la memoria visual, atención y velocidad en las respuestas visuales, auditivas y psicomotoras, pérdida reversible de la capacidad para distinguir, además de inflamaciones severas de la piel, y la ingestión de especies que contienen mercurio inorgánico, ocasiona irritación del tracto gastrointestinal y daño hepático severo, también pueden inducir la parálisis progresiva y generalizada de las extremidades⁸.

No obstante, aunque el Presidente Juan Manuel Santos anunció el 30 de julio de 2015 una nueva estrategia para combatir la minería criminal que en sus palabras "*es un negocio más rentable que el narcotráfico*", no se observa ningún resultado positivo, y mientras no se prohíba totalmente y continúe importándose este metal

desde países como Italia, las Malvinas, Panamá, México y Estados Unidos no mejorará la situación.

Sumado a lo anterior, el mercurio es perjudicial incluso para los mismos operarios que lo utilizan en la extracción de oro de las rocas, pues al verterlo (el mercurio), se forma una amalgama que al calentarse hace que el metal se evapore y quede libre el oro, no obstante respirar estos gases es absorber un veneno letal. Tras este proceso, el mercurio cae en ríos y fuentes hídricas de donde gran parte de la población se abastece, de este modo las madres transmiten enfermedades a sus hijos e incluso contaminan a los niños que están por nacer.

En el periódico *El Tiempo*, en un artículo del profesor Andrés Hurtado, se asegura que la mayor concentración de mercurio en el mundo se encuentra en la región minera de Segovia y pueblos vecinos en Antioquia⁹. Solo para ilustrar la discusión el mercurio llega al municipio de Segovia en camiones por kilos, libras o pipetas, proveniente de España, Estados Unidos Holanda y, ahora México.

El mercurio se comercia tan fácilmente que se exhibe en estantes de ferreterías y distribuidoras del centro de Segovia, cada kilo del metal cuesta alrededor de 240.000 pesos, y de kilo en kilo se ha llegado a alimentar las 50 toneladas de mercurio que están terminando cada año en las aguas y atmósfera del noreste antioqueño que están causando grandes consecuencias.

La exposición al mercurio ha producido en gran parte de la población del municipio debilidad muscular, dolor en los huesos, en la cabeza, cambios de ánimo como la ira profunda sin razón aparente e incluso la pérdida de memoria.

El testimonio del minero Óscar Ceballos, quien toca e inhala mercurio de forma directa de lunes a sábado desde las 4 de la mañana hasta las 5 de la tarde, en entrevista conferida al periódico *El Tiempo*¹⁰, reconoce que olvida, por ejemplo, cuánto dinero lleva en los bolsillos, olvida comer manifestando que se ha reducido su apetito, busca objetos que tiene en las manos y que en días anteriores, a pesar de que su hija de siete años le pidió en tres ocasiones que le llevara fresas después del trabajo, él nunca lo recordó.

En este sentido todo parece indicar que los síntomas por el uso de mercurio se convirtieron en un problema de salud pública, y aunque en el 2009 Naciones Unidas alertó que la zona entre Segovia y Remedios era la tercera más contaminada del mundo por el uso del mercurio en la minería, donde se utilizan más de 180 toneladas de mercurio al año, y que su población se ha encontrado expuesta a niveles de mercurio 50 veces superiores al límite máximo aceptado por la OMS¹¹, por su parte el gobierno nacional parece hacerse el de oídos sordos.

Sin embargo, el mayor problema surge cuando el efecto toxico entra en contacto con niños menores de 5 años, mujeres gestantes y lactantes ya que desarrollan

⁷ <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/alarma-altos-niveles-de-mercurio-etnias-amazonicas-articulo-576602>

⁸ Olivero Verbel Jesús y Johnson Restrepo Boris. *El Lado Gris de la Minería del Oro: La contaminación con mercurio en el norte de Colombia*. Universidad de Cartagena. http://www.reactivos.com/images/LIBRO_MERCURIO_-_Olivero-Johnson-Colombia.pdf

⁹ <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/colombia-envenenada-por-el-mercurio-andres-hurtado-garcia-columna-el-tiempo/16319835>

¹⁰ <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/mineria-ilegal-en-colombia-el-drama-de-los-hombres-de-mercurio/16460366>

¹¹ http://www.sedpgym.es/descargas/libros_actas/POTOSI_2011/17_OSEAS_271-280.pdf

alteraciones neurológicas, motoras, de lenguaje o cualquier otra clase de trastorno neurológico.

No obstante uno de los temas que más preocupa es el de las malformaciones congénitas, que se presentarán según informó el experto Oseas García en el informe de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial¹². Este informe indica que si para el caso de la ciudad japonesa de Minamata, donde hubo un derrame de 80 toneladas de mercurio en la década del 50, y se presentaron 10.000 casos de malformaciones, la cantidad de vertimientos en Antioquia podría generar un escenario mucho peor. *“Lo que se derramó en Minamata se vierte cada año en el departamento. De manera que hay un riesgo muy alto de que en unos 20 años (porque las secuelas no son evidentes de inmediato) tengamos muchas Minamatas en Antioquia”*.

Del mismo modo, los expertos de la Red Española de Investigación Cardiovascular, demostraron que el contacto directo con concentraciones de mercurio es capaz de cambiar incluso la estructura de las arterias, y que tanto en fetos como en recién nacidos, serían quienes sufrirían las peores consecuencias, debido a que son particularmente vulnerables y sus órganos como el riñón o la tiroides acumulan esta sustancia tóxica, hasta lograr modificar la producción de enzimas¹³.

Pero el problema del mercurio no termina solo aquí, sino que se está reflejando en el medio ambiente a través las fuentes hídricas, esto debido a que el mercurio que se usa en el proceso de la minería, se libera a la tierra, al aire, y a los ríos en proporciones de hasta del 90%¹⁴.

Las piscinas donde se vierte parte del mercurio utilizado, adquiere una coloración verde azulosa debido a la mezcla entre agua, cianuro y mercurio, convirtiéndose en una mezcla mortal para el ambiente.

Adicionalmente cuando la mina es abandonada estos líquidos tóxicos empiezan a correr como pequeños nacimientos de lodo que terminan en las fuentes hídricas de la zona, bien por filtración en el suelo o directamente en las quebradas y ríos, multiplicándose la devastación ambiental. De esta forma se da origen al ciclo del mercurio, en el que de acuerdo con el último Estudio Nacional de Agua, se estimó que cerca de 205 toneladas de mercurio son vertidas al suelo y al agua.¹⁵ Situación que sucede tras calentar la amalgama mezcla del mercurio con el oro mediante la evaporación convirtiéndose el mercurio en gases tóxicos, que en parte llegan hasta la atmósfera, y parte se deposita en cuerpos de agua cercanos en donde las bacterias transforman la sustancia volviéndola metilmercurio, que consumen los peces volviéndose en alimento contaminado, que finalmente llega a los platos de los habitantes de la zona.

En el departamento del Chocó, por ejemplo, cerca del 90% de la minería es ilegal y usa mercurio para la extracción de oro, motivo por el cual se han generado

grandes daños en las cuencas de los ríos Cabí, Andágueda, San Juan y Quito.

Es de resaltar que el pasado 3 de febrero del año en curso, se registró la noticia que 37 niños habrían muerto en el último año en Chocó por tomar agua contaminada con mercurio¹⁶, debido a que la población debe utilizar el agua del río para cocinar, para bañarse y para tomar, y en municipios como Riosucio los habitantes deben consumir directamente esta agua debido a la falta de un acueducto.

Aunado a lo anterior las denominadas Bacrim han optado por una segunda opción de financiación, mediante la minería criminal que se ha convertido en una fuente lucrativa para sus actividades, y de paso acaban con el medio ambiente que la Constitución Política de 1991 le otorgó especial protección por ser un derecho colectivo.

Un ejemplo de ello ocurre en el municipio de Ayapel (Córdoba), donde la minería ilegal es ejercida incluso por las bandas criminales que pululan en el departamento, y que hacen un uso irresponsable del mercurio al verterlo sin control en los suelos y en las fuentes de agua después de haber sido utilizado.

Habitantes de esta población afirman que: *“cerca de 2.000 millones de pesos pueden recolectar mensualmente las bacrim mediante extorsiones, debido a que mensualmente se acerca un representante de las bacrim y según la cantidad de oro extraído por semana, cobra una cuota que nunca baja de un millón de pesos. Y en el mismo mes puede llegar un representante de Los Rastrojos, uno de Las Águilas Negras y otro de Los Urabeños y a todos hay que pagarles. Solo existen tres opciones, la primera es pagar a las bandas criminales y seguir trabajando en la minería, la segunda es no pagar y ser despojado de la maquinaria y expulsado de la mina, y la tercera es no pagar y terminar muerto”*¹⁷.

Paralelamente aunque la información relativamente positiva sobre el mercurio es escasa, debemos rescatar sus diferentes usos no tóxicos. Motivo por el cual el presente proyecto de ley pretende eliminar de inmediato el uso del mercurio en toda la actividad minera, y establecer una serie de medidas de prevención y precaución, para que quienes hagan uso de él industrialmente, soliciten una licencia de uso, de venta o de transporte al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al de Minas y Energía o al de Salud.

Licencia que reconocería que el mercurio al emplearse en la fabricación de termómetros, barómetros y bombillas fluorescentes, al estar atrapado, no causa ningún problema de salud a los seres humanos, y a su vez el cloruro mercurioso la medicina lo emplea como desinfectante intestinal y en forma de pomadas para tratar enfermedades en la piel, igualmente en amalgamas de plata para realizar empastes de dientes en odontología.

Definitivamente frente a la ausencia de la prohibición, resulta sumamente fácil adquirir grandes cantidades de mercurio, un ejemplo de ello es por medio de los portales de internet, como los son: MercadoLibre, ImporNet, Minague, mineriaenlinea y zapmeta entre otros, en los cuales no existe restricción alguna para

¹² Ibidem.

¹³ <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/el-mercurio-y-sus-efectos-salud-articulo-424728>

¹⁴ <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/mineria-ilegal-en-colombia-problematICA-ambiental-y-economica/16460194/1>

¹⁵ <http://www.eltiempo.com/multimedia/infografias/asi-es-el-ciclo-del-mercurio/16460195>

¹⁶ <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/37-ninos-habrian-muerto-choco-tomar-agua-contaminada-me-articulo-614445>

¹⁷ <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/oro-bacrim-verdadero-precio/32229>

adquirir las cantidades que requieran en cualquier momento. Incluso en Bogotá alrededor del sector de La Mariposa, en el centro, el precio de un kilo puede oscilar entre 390.000 y 800.000 pesos aunque dependiendo la cantidad pueden existir descuentos.

Un kilo de mercurio cabe en el frasco de una muestra de orina, pero se puede comprar hasta el contenido de una bala de oxígeno, que tiene aproximadamente 34 kilos de metal que cuesta entre 11 y 13 millones de pesos. Por este motivo, el presente proyecto de ley tiene como único fin eliminar el uso, la producción, el transporte, almacenamiento y comercialización del mercurio en todo el territorio nacional.

De los honorables Congressistas,


EDWARD B. RODRÍGUEZ R
Representante a la Cámara.


SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Representante a la Cámara.


ÓSCAR DARIO PÉREZ
Representante a la cámara


SAMUEL ALEJANDRO HOYOS
Representante a la cámara

MARÍA REGINA ZULUAGA HENAO
Representante a la cámara

FEDERICO EDUARDO HOYOS S
Representante a la cámara

MARGARITA M. RESTREPO ARANGO
Representante a la cámara

WILSON CÓRDOBA MENA
Representante a la cámara


MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la cámara


TATIANA CABELLO FLÓREZ
Representante a la cámara

ESPERANZA M. PINZÓN DE JIMÉNEZ
Representante a la cámara

CIRO A. RAMÍREZ CORTÉS
Representante a la cámara

HUGO HERNÁN GONZÁLEZ
Representante a la cámara

RUBÉN DARÍO MOLANO
Representante a la cámara

ÁLVARO HERNÁN PRADA
Representante a la cámara

FERNANDO SIERRA RAMOS
Representante a la cámara

MARCOS DÍAZ BARRERA
Representante a la cámara

PIERRE EUGENIO GARCÍA
Representante a la cámara

CARLOS ALBERTO CUERO
Representante a la cámara

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

SUSANA CORREA BORRERO
Senadora de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

LEÓN RIGOBERTO BARÓN NEIRA
Senador de la República

ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador de la República

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Senador de la República

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIE
Senador de la República

JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
Senador de la República

ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Senador de la República

ALFREDO RAMOS MAYA
Senador de la República

EVERTH BUSTAMANTE GARCÍA
Senador de la República

DANIEL ALBERTO CABRALES C.
Senador de la República

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República

JAIME A. AMÍN HERNÁNDEZ
Senador de la República

THANIA VEGA DE PLAZAS
Senadora de la República

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Senadora de la República

NOHORA STELLA TOVAR REY
Senadora de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ P.
Senador de la República

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 111 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Edward Rodríguez, Santiago Valencia, Óscar Darío Pérez* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 632 - Viernes, 19 de agosto de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY ÓRGANICA	Págs.
Proyecto de ley orgánica número 110 de 2016 Cámara, por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 109 de 2016 Cámara, por medio de la cual se declara el 25 de octubre como el Día Nacional de las Personas de Talla Baja	8
Proyecto de ley número 111 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la lucha contra la extracción ilícita de minerales	10