



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 706

Bogotá, D. C., viernes, 18 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2017 CÁMARA

Parte Dispositiva

por medio del cual se ajustan los criterios de focalización de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto del proyecto de ley es ajustar los criterios de focalización de la Ley 1753 de 2015 para equilibrar el acceso a recursos para educación.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 61. Focalización de subsidios a los créditos del Icetex. Los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1, 2, y 3, solo pagarán el capital prestado durante su período de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización.

El Gobierno nacional propenderá por un aumento de cobertura de los créditos del Icetex entre la población no focalizada por el subsidio con el objeto de ampliar el otorgamiento de créditos. El Icetex podrá ofrecer opciones de crédito sin amortizaciones durante el periodo de estudios, sin exigencia de colaterales, que podrá incluir apoyos de sostenimiento diferenciales por el municipio o distrito de origen del beneficiario, y que cubran la totalidad de costos del programa de estudios. El Icetex garantizará acceso preferente a estos

beneficios para quienes estén matriculados en programas o instituciones con acreditación de alta calidad.

Asimismo, con el propósito de incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de Educación Superior otorgados a través del Icetex, de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno nacional, a las personas que cumplan los siguientes requisitos:

1. Estar en los estratos 1, 2, y 3.

2. Que los resultados de las pruebas Saber Pro estén ubicados en el decil superior en su respectiva área por departamento dando cobertura e inclusión a estudiantes de zona rural.

3. Haber terminado su programa educativo.

La Nación garantizará y destinará al Icetex los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores.

Desde 2018 los créditos y becas financiados por el Icetex estarán destinados a financiar programas en instituciones de educación acreditadas o en proceso de acreditación, estas últimas deben estar ejecutando el correspondiente Plan para alcanzar la acreditación del respectivo programa.

Parágrafo Primero. Los créditos de educación superior otorgados a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, continuarán con las mismas condiciones que obtuvieron al momento de su otorgamiento.

Parágrafo Segundo. Las tasas de interés que aplica el Icetex deberán estar siempre por debajo de las tasas de interés comerciales para créditos educativos o de libre inversión que ofrezca el mercado. Los márgenes que se establezcan no

podrán obedecer a fines de lucro y tendrán por objeto garantizar la sostenibilidad y viabilidad financiera del sistema de créditos e incentivos que ofrece el Icetex.

Parágrafo Tercero. El Fodeseop creará, un fondo específico, para el manejo de los recursos que el Gobierno nacional asigne, para el financiamiento y cofinanciamiento de los planes que las Instituciones de Educación Superior presenten para alcanzar la acreditación de programas o acreditación institucional.

Parágrafo Cuarto. El Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Acreditación y el Fodeseop, diseñarán el correspondiente Plan para alcanzar la acreditación.

El Fodeseop de acuerdo con las directrices que imparta el Ministerio de Educación Nacional efectuará tanto el financiamiento como la verificación de cumplimiento del Plan. Para el efecto el Gobierno nacional dispondrá en el Fodeseop, los recursos requeridos para financiar o cofinanciar los mencionados planes. En todo caso el Fodeseop tendrá en cuenta el actual estado y características particulares de las Instituciones de Educación Superior. El incumplimiento de las IES al Plan para alcanzar la acreditación de programas en alta calidad; les acarreará las sanciones a que haya lugar.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 222. Acreditación de alta calidad a licenciaturas. Las Instituciones de Educación Superior cuyos programas correspondan a Licenciaturas en Educación, deberán en la vigencia de 2018, demostrar ante la autoridad competente que se encuentran ejecutando el Plan de acreditación de programas en Licenciaturas de Educación o indicar al inicio de dicha vigencia las razones por las cuales aún no cuentan con dicho plan o si cuentan con este, las razones por las cuales no han iniciado su ejecución. El Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Acreditación, la Universidad Pedagógica Nacional y el Fodeseop, en el marco de sus respectivos roles diseñarán el correspondiente Plan y acompañarán a las IES en su ejecución. El incumplimiento de las IES al Plan para alcanzar la acreditación de alta calidad de programas en Licenciaturas en Educación; les acarreará las sanciones a que haya lugar y la pérdida de vigencia del registro calificado.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Representante a la Cámara
Por Bogotá Distrito Capital

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El objeto del proyecto de ley es ajustar los criterios de focalización de la Ley 1753 de 2015 para equilibrar el acceso a recursos para educación.

2. JUSTIFICACIÓN

El propósito que se tiene es que las IES con el apoyo del MEN, del CNA y del Fodeseop en sus correspondientes roles, alcancen la acreditación de sus programas y, por supuesto, de la acreditación Institucional. Sin embargo, como esta acreditación es facultativa (artículo 53 de la Ley 30 de 1992. Aún vigente), el inciso que se busca sustituir pretende obligarlas a acreditarse, pero no evaluó que para lograrlo existen unos requisitos que llevan más de dos años para lograrlo (hablando solo de programas, porque si es institucional se está hablando de ocho años como mínimo y multicampo es mayor el tiempo) y que se requieren recursos suficientes (Ver la educación superior de calidad cuesta), con los cuales la mayoría de las IES no cuentan.

Fodeseop podrá tener fondos o apropiaciones contables de carácter específico, permanentes o consumibles constituidas por la Asamblea General. El Fodeseop es una entidad de economía mixta, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, creada en el artículo 89 de la Ley 30 de 1992, para el financiamiento, cofinanciamiento y apoyo a las IES en la ejecución de sus planes, proyectos y programas propios de su quehacer misional.

De acuerdo a la redacción del diario *Colombiano* de 2,1 millones de estudiantes matriculados en educación superior para 2015, solo 27.540 de origen campesino.

Marco Fidel Vargas, Director del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), aseguró que el principal reto es la educación rural, en la que no se cuenta con una política clara desde hace 30 años. “Hay que superar la inequidad y falta de oportunidad. Por ejemplo, solo el 17 % de los niños del campo, menores de 5 años, tienen atención educativa”. En ese sentido, el analista sostuvo que la escolaridad promedio en estas zonas es de 5,5 años, mientras que en la parte urbana, el indicador se encuentra en 9,2 años.

La Constitución Política de Colombia consagra:

Artículo 45. *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 52. *Modificado por el artículo 1°. Acto Legislativo número 02 de 2000, el nuevo texto es el siguiente: El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación*

integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Artículo 64. *Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

Artículo 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la supremacía de la inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 69. *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Artículo 70. *Reglamentado por la Ley 1675 de 2013.* *El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 366. *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

3. IMPACTO FISCAL

El proyecto de acuerdo genera gastos adicionales, que se pueden asumir con los recursos asignados a las entidades relacionadas con el tema.

Así mismo es preciso señalar que conforme a la jurisprudencia de la Corte constitucional:

Las formalidades señaladas por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 han sido entendidas como un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa que persigue entre otros propósitos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto no significa que no deban ser observadas durante el trámite de un proyecto de ley que ordene gastos, sino que la carga de su cumplimiento recae en el Ministerio de Hacienda por contar este con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, que permiten establecer el impacto fiscal de un proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa se origina en el seno del propio Congreso de la República —es decir, cuando el proyecto de ley que ordena gastos ha sido presentado por un parlamentario— la no intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el procedimiento legislativo para establecer el impacto fiscal del proyecto, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no acarrea la inconstitucionalidad del trámite legislativo por haberse incurrido en un vicio de procedimiento insubsanable, pues reiteradamente se ha sostenido que darle tal alcance al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 implica imponerle una “carga irrazonable

para el Legislador” y adicionalmente le otorga “un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes”, lo que resulta contrario al principio de separación de poderes y a la potestad de configuración legislativa en cabeza del Congreso.

De los honorables Congresistas.



OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Representante a la Cámara
Por Bogotá Distrito Capital

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de agosto del año 2017, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 098 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2017
CÁMARA

Parte Dispositiva

por medio del cual se fomenta el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en establecimientos comerciales o en la modalidad de servicio a domicilio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto del proyecto de ley es fomentar el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en los establecimientos comerciales que ofrezcan servicios de alimentos empacados para consumo o en la modalidad de servicio a domicilio.

Artículo 2°. Los establecimientos comerciales y los comerciantes en general que ofrezcan servicios de alimentos empacados para consumo en restaurantes o en la modalidad de servicio a domicilio deberán utilizar productos desechables fabricados con materiales biodegradables.

Artículo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará e implementará una campaña con productores, distribuidores y consumidores, con el fin de fomentar la utilización de productos desechables biodegradables.

Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Salud y Protección Social, implementarán programas de prevención

enfocados en la transformación de hábitos de consumo y la utilización de productos desechables fabricados con materiales biodegradables y el manejo del ciclo del producto.

Artículo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, adelantará un estudio para determinar los elementos de tipo desechable que reúnan las condiciones de biodegradable y elaborará un manual que describa los materiales que componen los productos biodegradables.

Artículo 6°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las agremiaciones de productores y comercializadores, creará un registro de empresas que ofrezcan productos biodegradables y lo publicará en su página web, permitiendo así cumplir con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto número 2811 de 1974 y otras normas existentes sobre la materia, o lo que el Gobierno nacional reglamente conforme al artículo 2° de esta ley.

Artículo 7°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, o quien haga sus veces, reglamentará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia, las disposiciones contempladas en las mismas.

Parágrafo. En la reglamentación se deberá establecer un periodo de transición que permita que los pequeños y medianos productores de plástico y poliestireno, puedan adecuarse a las disposiciones contenidas en esta ley, y las sanciones respectivas por incumplimiento.

Artículo 8°. *Aplicación.* Se concede un plazo de seis (6) meses para aplicar el contenido de la presente ley. El plazo anterior se empezará a contar a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la reglamentación estipulada en el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Representante a la Cámara Por Bogotá Distrito Capital

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El objeto del proyecto de ley es fomentar el uso de recipientes desechables biodegradables para consumo en los establecimientos comerciales que ofrezcan servicios de alimentos empacados para ser consumidos en la modalidad de servicio a domicilio.

2. JUSTIFICACIÓN

Los problemas ambientales plantean una amenaza fundamental para el desarrollo económico y social de todo el planeta, debido a

las alteraciones que estos generan en el equilibrio de los ecosistemas, cuyas manifestaciones ocurren a escala local o global, sin distinción de fronteras nacionales o continentales, como ocurre actualmente los efectos del cambio climático, a causa de la emisión descontrolada de los gases de efecto invernadero (García, Cabeza, Rahbek, & Araújo, 2014).

La protección del ambiente constituye un aspecto clave para el desarrollo del ser humano y de la sociedad, razón de ello que en los últimos treinta años en Colombia y el mundo, se ha propugnado por un desarrollo sostenible, mediante el cual se puedan satisfacer las necesidades presentes, sin poner en peligro las de las generaciones futuras (Huang & Ulanowicz, 2014). Este nuevo modelo de desarrollo, necesariamente requiere la articulación de los diferentes campos de las ciencias naturales y sociales, que faciliten su participación en las decisiones políticas, que algunas veces resultan controvertidas y difíciles de resolver¹. Sin embargo, los actuales requerimientos de las políticas de desarrollo siempre deben tener presente la importancia de conservar los ecosistemas y la diversidad biológica, para asegurar la capacidad económica de producir bienes y servicios para las actuales y futuras generaciones².

Por lo tanto se hace indispensable el desarrollo e implementación de políticas y programas, entre otros, orientados a prevenir, mitigar y reducir el daño ambiental, sin desincentivar el desarrollo económico ni social. Teniendo en cuenta estas consideraciones, resulta imperioso que en Colombia se inicie una cultura de transformación productiva en la cual los productores y consumidores tomen conciencia del impacto ambiental que produce el uso, explotación y transformación de materiales químicos y naturales.

El planteamiento de soluciones ambientales suele ser complejo debido a la heterogeneidad de fuentes y procesos alteradores de la calidad y salud ambiental (Martinho, Balaia, & Pires, 2017), por ello este proyecto de ley se concentra en una de ellas (el Plástico); y procura que en un futuro con iniciativas como estas, se empiecen a tratar otros factores contaminantes del medio ambiente.

Debido a su eficiencia para el embalaje, envase, conservación y distribución de forma segura, higiénica y práctica de alimentos, medicamentos, bebidas, agua, artículos de limpieza, de tocador y cosmetología, entre otros. Los plásticos también son usados como aislantes térmicos y eléctricos, resisten a la corrosión y otros factores químicos y son fáciles de manejar³. Debido a estas ventajas, la producción de plásticos se ha incrementado inusitadamente durante los dos últimos decenios,

lo cual también está relacionando las ventajas prácticas y económicas que estos ofrecen; destacándose entre estos aspectos, el carácter liviano de este material, su fácil manipulación, y las oportunidades que ofrece al momento de optimizar los costos de su producción (Orset, Barret, & Lemaire, 2017).

Sin embargo, una vez son utilizados los plásticos se convierten en residuos sólidos que originan problemas ambientales, debido a su condición contaminante del suelo, agua e incluso el aire cuando son incinerados, impactando negativamente los ecosistemas y la salud de las personas y los animales. Una muestra de ello es que la Organización Mundial de la Salud y PNUMA en el año 2013, emitieron un informe en el cual indican que “la disrupción endocrina (uno de los efectos de los aditivos que poseen los plásticos), es una crisis global. Algunos de los aditivos tóxicos del plástico, como el potente disruptor endocrino (DE) bisfenol A (Spagnuolo, Marini, Sarabia, & Ortiz, 2017), contaminan la sangre de más del 90% de la población, incluidos los niños recién nacidos”. Así mismo advierte que tóxicos de este tipo, circulan en el aire y “estos fragmentos contaminan todos los mares y costas del planeta, y están presentes en prácticamente todos los ecosistemas. Y aunque en la actualidad se ofrecen productos plásticos libres de este contaminante, se ha podido establecer que algunos de esos productos, contienen el compuesto análogo, bisfenol S, el cual está siendo estudiado con preocupación ya que puede interactuar con biomoléculas importantes para el funcionamiento de las células (Schöpel, Herrmann, Scherckenbeck, & Stoll, 2016).

Los disruptores endocrinos ingresan a los organismos principalmente por vía oral, a partir de la ingesta de líquidos calientes que disuelven esos compuestos presentes en envases plásticos (Nicolucci et al., 2017) (Ćwiek-ludwicka, 2015), o por fragmentos de plásticos, que incluso pueden ingresar al sistema digestivo de organismos microscópicos como el plancton (Rist, Baun, & Hartmann, 2017); a partir del cual ocurre la biomagnificación de la contaminación de estos compuestos a través de la red trófica de los ecosistemas acuáticos (Karami, 2017), afectando de forma indirecta al hombre (Benno Meyer-Rochow, Valérie Gross, Steffany, Zeuss, & Erren, 2015)⁴.

El informe de las Naciones Unidas, que es el más completo sobre los disruptores endocrinos realizado hasta la fecha, destaca algunas relaciones entre la exposición a los DE y diversos problemas de salud, en particular la posibilidad

¹ <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4496/duran.htm>

² Ibid

³ <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/27/eco-f.html>

⁴ State of the Science of Endocrine Disrupting Chemicals - 2012 Edited by Åke Bergman, Jerrold J. Heindel, Susan Jobling, Karen A. Kidd and R. Thomas Zoeller. © United Nations Environment Programme and the World Health Organization, 2013 (*) (<http://dle.rae.es/?id=5Y604sU>)
Diccionario de la Real Academia Española

de que contribuyan a la criptorquidia (ausencia de descenso de los testículos) en los jóvenes, al cáncer de mama en la mujer, al cáncer de próstata en el hombre, a problemas de desarrollo del sistema nervioso y al déficit de atención/hiperactividad en los niños o al cáncer de tiroides (Patisaul, 2017)⁵.

Los efectos de la toxicidad directa de los plásticos pueden estar relacionada con el cáncer, defectos de nacimiento, problemas del sistema inmunológico y problemas de desarrollo infantil⁶.

Este proyecto de ley va encaminado a materializar los diferentes instrumentos de protección al medio ambiente y desarrollo sostenible existentes a nivel nacional como internacional en los cuales Colombia participa.

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 79, el derecho a gozar de un ambiente sano, pero al mismo tiempo determina que es responsabilidad del Estado proteger la biodiversidad e integridad del hombre, y en el artículo 80 se establece que el Estado planificará el adecuado manejo y aprovechamiento de recursos naturaleza garantizando su conservación.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: [...]

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;

Artículo 49. Modificado por el Acto Legislativo número 02 de 2009. Reglamentado por la

Ley 1787 de 2016. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Decreto número 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

Artículo 1°. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

Artículo 7°. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.

Artículo 8°. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la Nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;

1. La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;

Artículo 13. Con el objeto de fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables, el Gobierno establecerá incentivos económicos.

Ley 99 de 1993

Artículo 1°. Principios generales ambientales. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

⁵ Artículo original: <http://www.sensibilidadquimicamultiple.org/2013/02/disruptores-endocrinos-informe-oms-2013.html>. © Servicio de Información sobre Sensibilidad Química Múltiple y Salud Ambiental

⁶ <https://www.xataka.com/n/9-graficos-para-entender-todo-el-plastico-que-estamos-vertiendo-al-oceano-y-una-solucion-para-limpiarlo>

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las Organizaciones No Gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental (SINA), cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Artículo 107. Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

Por otro lado, el Conpes 3874 establece la política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, con el propósito de aportar a la transición de un modelo lineal hacia una economía circular haciendo uso de la jerarquía en la gestión de los residuos, se prevenga la generación de residuos y se optimice el uso de los recursos para que los productos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo económico y se aproveche al máximo su materia prima y potencial energético.

Mientras que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país, indica que en la actualidad en Colombia se presentan modelos de producción y comportamientos de la población, que repercuten negativamente en el ambiente y en la salud humana que representan altos costos para la sociedad. Por ejemplo, se ha estimado que los costos relacionados con la contaminación del aire urbano e intramural y los sistemas inadecuados de

agua, saneamiento e higiene alcanzan cerca del 2% del PIB (Banco Mundial, 2014, p. 2). Algunos de estos costos están asociados a la baja capacidad de tratamiento de aguas residuales que actualmente representa tan solo el 33% (Banco Mundial, 2014, p. 12). De la misma manera, hay retos en la adecuada disposición y tratamiento de residuos sólidos, aún existen 228 municipios que tienen botaderos a cielo abierto (SSPD, 2012); hay cerca de 7 ciudades con más de 100.000 habitantes que se encuentran en riesgo ambiental por el término de la vida útil de los rellenos sanitarios y solo el 15% de los residuos producidos se aprovecha⁷.

Según la entidad gubernamental Procolombia, actualmente se produce más de un millón de toneladas de plástico al año en el país, cifra que posee una perspectiva de crecimiento positiva dada la expansión de las industrias demandantes: empaques y envases, construcción y agricultura, entre otras.

De los plásticos destinados específicamente al sector de los envases, el 62% se utiliza en el segmento de alimentos, seguido del sector de bebidas con el 22% y cosméticos y artículos de aseo con el 9%. En 2015, las ventas de empaques superaron los 29.000 millones de unidades (23.397 flexibles y 6.422 rígidos) y se estima que para 2019 se superen los 32.000 millones de unidades.

Las anteriores cifras son un claro indicador de que el crecimiento de los mercados demandantes impulsará la reinversión y el desarrollo de nuevos productos de la industria de empaques y envases plásticos, los cuales a su vez requerirán de insumos⁸.

Lo expuesto anteriormente evidencia que, en Colombia durante los últimos años ha aumentado la producción y venta de plástico, así como la elaboración de artículos desechables para consumo masivo, en los hogares, restaurantes, ventas de comidas rápidas, en reuniones y eventos sociales. Este comportamiento es explicado por la facilidad y comodidad de hacer uso de los elementos desechables, sin necesidad de realizar su limpieza (Eriksson, Persson, Malefors, Bjorkman, & Eriksson, 2017). A pesar de estas bondades, en la actualidad es indiscutible el impacto que ejercen estos elementos tanto en su forma física, como los residuos químicos.

Los artículos plásticos desechables no solamente generan contaminación durante su producción, sino que también en su eliminación toda vez que estos productos son poco reutilizados o reciclados. Por lo general una vez usados estos productos son botados a la caneca y mezclados con

⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf>

⁸ Panorama de la industria colombiana de empaques y envases plásticos. <http://www.plastico.com/temas/Panorama-de-la-industria-colombiana-de-empaques-y-envases-plasticos+112327>

otras sustancias tóxicas y contaminantes. De igual forma, en su proceso de eliminación son objeto de incineraciones, con lo cual se generan otros contaminantes secundarios como las dioxinas, de mayor preocupación, debido a su mayor grado de toxicidad (Ragossnig & Schneider, 2017); sin embargo, no en todos los casos son incineradas totalmente y termina en los rellenos sanitarios, o dispuestos de forma inadecuada en nuestros ecosistemas, donde pueden tardar entre 100 y 1.000 años en descomponerse (Referencia).

RESIDUOS PLÁSTICOS EN COLOMBIA

El uso de los residuos sólidos en Colombia ha sido altamente influenciado por la industria del empaque, envases y embalajes posicionándose dentro de los principales sectores de producción colombiana. Dentro de los materiales que son mayormente utilizados se encuentran; Polietileno tereftalato (PET), Polietileno (PEAD-PEBD), Polipropileno (PP), Poliestireno (PS) y Cloruro de Polivinilo (PVC), por lo tanto, las empresas transformadoras de empaques rígidos y flexibles en Colombia representan un 55% del total de productos plásticos consumidos en el sector, tal como se describe a continuación⁹.

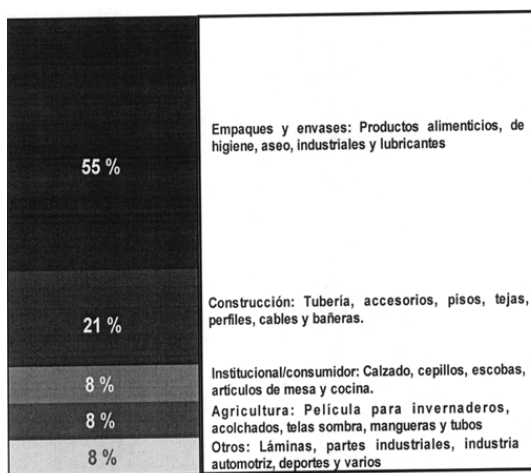


Figura 1. Principales sectores consumidores de materias plásticas en Colombia. Modificado de: acoplásticos.

En cuanto al consumo y utilización de materiales, se evidencia que las resinas más empleadas, son el polipropileno (PP) el cual es encontrado en productos tales como recipientes para alimentos, canecas de basura, muebles, cosméticos, productos médicos y materiales industriales y el polietileno de baja densidad (PEBD), encontrado en envoltorios, bolsas para el almacenamiento de alimentos para consumo, películas, termocontraíbles, recubrimientos para extrusión y laminados y en tapas y cierres¹⁰

representando para el 2012 la utilización de más de 200 toneladas.

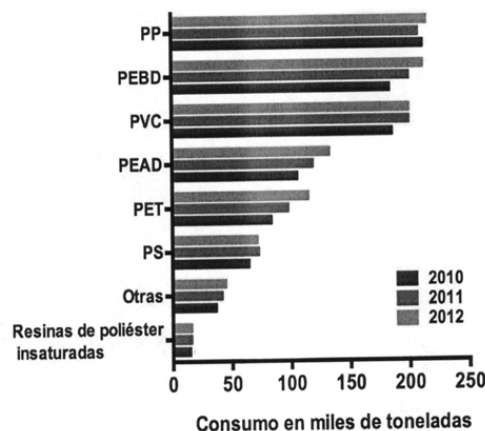


Figura 2. Consumo aparente de resinas plásticas en Colombia, 2010 – 2012. Modificado de acoplásticos. PEBD: Polietileno de baja densidad; PEAD: polietileno de alta densidad; PP: polímeros de propileno; PVC: policloruro de vinilo; PET: polietilenteraftalto; PS: poliestireno.

En razón a lo mencionado anteriormente, el impacto ambiental generado en la producción de materias primas y en la industria transformadora de resinas es poco significativo, ya que la disposición final de estos residuos plásticos son eliminados en cielo abierto, siendo una práctica predominante en algunos de los municipios de Colombia¹¹. Teniendo en cuenta este fenómeno, es importante precisar que la vida útil de estos elementos a largo plazo es entre 6 años y 50 años, mediano plazo entre 1 y 6 años y en corto plazo entre 15 días y un año, a continuación se relacionan algunos ejemplos.

VIDA UTIL EN ALGUNAS APLICACIONES DE LOS PLÁSTICOS	
Tuberías de PVC en construcciones	Vida de la vivienda
Tuberías de PVC en infraestructura	Hasta 50 años
Cajas de polipropileno para herramientas	10 a 15 años
Cajas de polietileno de alta densidad para bebidas	5 a 7 años, en promedio
Películas de invernadero de polietileno	2 a 3 años
Envases para productos de higiene y aseo	1 a 2 años
Bolsas plásticas de polietileno	Menor de 1 año
Envases PET	Menos de 6 meses o más de 1 año si son retornables

Fuente: Plásticos en Colombia 2001 – 2002. Acoplásticos.

El principal beneficio que traen consigo las empresas dedicadas a la elaboración y venta del plástico es debido a que estos elementos son baratos y fáciles de fabricar debido a la larga duración de los mismos, por lo tanto, el uso masivo del plástico conlleva a grandes problemas en la salud (cáncer, infertilidad, deformidades en órganos

⁹ <http://www.portalvidasana.com/cuanto-tarda-el-plastico-en-descomponerse.html>

¹⁰ Polietileno de Baja Densidad. Dow. <http://www.dow.com/es-mx/packaging/productos/pebd-ldpe>

¹¹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Sector plástico. Guías Ambientales. <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/guias-ambientales-sector-plasticos.pdf>

reproductivos, parkinson, autismo, obesidad, diabetes, entre otros), debido a los aditivos tóxicos que contiene el plástico, estos componentes contaminan la sangre de aproximadamente el 90% de la población. Además, el plástico en el medio ambiente se va fragmentando en trocitos que atraen y acumulan sustancias tóxicas lo cual conlleva a que estos ingresen a los ecosistemas y traigan así afectaciones a la fauna y flora del país¹².

El plástico y su efecto contaminante¹³:

Envases o tazas de Espuma de Poliestireno. Su componente básico, estireno, es un posible carcinógeno humano, un contaminante atmosférico peligroso, y puede provocar alteraciones del sistema nervioso entre los trabajadores de la industria. El estireno puede escaparse de los contenedores en los alimentos (Filser & Gelbke, 2016).

Más de 530.000 toneladas de envases y embalajes de poliestireno se destruyen todos los años. Los envases de poliestireno no pueden ser reciclados y nunca se biodegradan, sino que sólo se rompen en pedazos cada vez más pequeños, contaminando el ambiente y dañando a los animales que lo confunden con alimento.

Botella Plástica - Este artículo de un solo uso es el mayor emblema de residuos innecesarios. Solo el 60 – 70% del agua utilizada por las plantas embotelladoras termina en el producto final después de la fabricación y el llenado de botellas, el filtrado del agua y la limpieza de la instalación. Pero el agua no es el único recurso desperdiciado: Se necesitan más de 17 millones de barriles de petróleo por año para producir el plástico para botellas.

Su destino final, playas y lecho marino. Allí pasarán hasta mil años en degradarse desprendiendo para ese entonces, contaminantes que causarán destrucción de hábitats. Toneladas de botellas plásticas agrupadas con otros desperdicios de este material, flotan en los océanos Atlántico y Pacífico.

Utensilios de plástico, cubiertos de un solo uso y servilletas de papel - Un estimado de 40 mil millones se utilizan al año de estos desechables a base de petróleo, cucharas, tenedores y cuchillos, hoy en día contaminan innumerables Áreas Naturales en todo el planeta.

Según un estudio, una persona (de Estados Unidos), usa unas 2.200 servilletas de papel al año. Eso multiplicado por los millones y millones

de personas que somos, significa millones de árboles talados para nada, ya que gran parte de esas millones de servilletas van a parar a la basura, muchas veces sin haber sido usadas”¹⁴.



Dentro de los plásticos más contaminantes y más usados por la población se encuentran los que son hechos de poliestireno.

“para la producción del poliestireno extruido se usan hidrofluorocarbonos (HCFC por sus siglas en inglés), que tienen un impacto negativo en la capa de ozono y en el calentamiento global”. El proceso de producción de espuma de poliestireno contamina el aire y genera grandes cantidades de residuos líquidos y sólidos. Según el Consejo Integrado de Gestión de Residuos de California, los riesgos medioambientales ocasionados por la producción de espuma de poliestireno son los segundos más altos que existen. La producción de espuma de poliestireno libera sustancias químicas perjudiciales a la atmósfera e incrementa los gases de efecto invernadero, con lo que aumenta la contaminación de nuestro suministro de aire y de la capa de ozono.

A pesar de que los fabricantes de poliestireno mantienen que sus productos son “respetuosos con la capa de ozono”, esto no es del todo cierto. Actualmente la mayor parte del poliestireno se fabrica con HCFC-22, que es algo menos perjudicial que el CFC-11 (clorofluorocarbono) y el CFC-12 (TheWayToGo, 2008), pero que sigue siendo un gas de efecto invernadero que daña la capa de ozono. Según un estudio realizado en 1992 por el Instituto para la Investigación en Energía y Medio Ambiente de los Estados Unidos (IEER por sus siglas en inglés), los hidrofluorocarbonos son de 3 a 5 veces más perjudiciales para la capa de ozono de lo que se pensaba antes (TheWayToGo, 2008).

¹² El plástico y sus efectos nocivos. <http://www.larazon.co/web/2016/07/problemas-ambientales-uso-masivo-del-plastico/>

¹³ Información tomada del sitio web: <https://elawka.blogspot.com.co/2012/10/muy-contaminantes-los-5-desechables-que.html>

¹⁴ Información tomada del sitio web: <https://elawka.blogspot.com.co/2012/10/muy-contaminantes-los-5-desechables-que.html>

La reducción de la capa de ozono permite que más rayos UVB perjudiciales alcancen nuestra superficie, lo que inevitablemente va a suponer que padezcamos más problemas de salud, como el cáncer de piel y problemas oculares. Y lo que es más, todos estos rayos dañinos (sin la capa de ozono), también ocasionarían la muerte de numerosos animales y plantas, acabando con la flora y la fauna que permite que la vegetación crezca y los animales sobrevivan. Uno de los principales puntos a tener en cuenta es que los residuos plásticos y los envases de espuma de poliestireno no desaparecen nunca. Una vez son desechados, estos productos acaban en los vertederos o en distintos entornos naturales a lo largo de todo el mundo. En realidad, no podemos hacernos la ilusión de que estamos “tirando algo”. Todos estos residuos tienen que acabar en algún sitio. Una forma estupenda de ayudar a reducir la demanda de envases de espuma de poliestireno es llevar tus propios envases reutilizables desde casa cuando vayas a restaurantes, fiestas o lugares similares, para así poder acabar con estos peligrosos envases “para llevar”. De esta forma, estarás ayudando al planeta y además evitando que se viertan más residuos al medioambiente y que se contamine más nuestro aire.

El poliestireno fue inventado por el científico estadounidense Otis Ray McIntire en 1941. Para fabricarlo, hay que mezclar al vapor pequeñas cuentas del polímero poliestireno con productos químicos hasta que estas cuentas aumenten 50 veces su volumen original. Según Douglas McCauley, profesor de Biología Marina de la Universidad de California, EE.UU., el poliestireno genera dos clases de problemas para los animales marinos: mecánicos y biológicos. Reciclar el icopor es muy difícil. “No puedes tomar un vaso (...) y moldearlo otra vez porque ya se ha expandido”, explica Joe Biernacki, profesor de ingeniería química de la Universidad Tecnológica de Tennessee. “Lo que hace falta son bolitas de poliestireno virgen”. Actualmente se está investigando la posibilidad de desarmar el material en pelotitas a un costo asequible, pero hasta la fecha hay muy pocas maneras prácticas de reciclarlo. Otro método que se ha puesto a prueba es el reciclaje térmico. En este proceso, el EPS reciclado se quema en incineradores municipales, lo cual genera dióxido de carbono y vapor de agua. Esto lo convierte en un buen combustible para los programas que emplean calor para generar energía a partir de desechos. Si bien esto puede ser una práctica efectiva para reutilizar el poliestireno, las desventajas son el costo de transportar el material -liviano pero voluminoso- hacia los centros de reciclaje()).*

Lo anterior expuesto evidencia que pese a las ventajas y que tiene la utilización de envases de poliestireno, estos tienen un impacto negativo para el medio ambiente y la salud de los seres humanos. Es por ello, que este proyecto de ley

busca que se reduzca la producción y utilización de envases, entre otros, hechos de poliestireno y se empiece a utilizar materiales biodegradables en la producción de envases que permitan su reciclaje reduciendo el impacto negativo en el medio ambiente.

Ante los efectos nocivos sobre el medio ambiente del poliestireno, muchas ciudades de Estados Unidos¹⁵ y otros países como Haití¹⁶, han expedido normas que prohíben su utilización. Israel, Canadá, India.

Botswana, Kenya, Tanzania, África del Sur, Taiwán y Singapur han prohibido o están en el proceso de prohibir las bolsas plásticas y regular el consumo de desechables derivados del petróleo¹⁷.

Las alternativas:

Ante la masificación del uso del poliestireno y demás plásticos se impone la necesidad de adoptar alternativas amigables con el medio ambiente y la salud de la población.

En el mundo se vienen utilizando materiales desechables pero biodegradables como vasos de maíz, botellas “biológicas” y recipientes de comida de caña de azúcar, etc.

Estos productos desechables pero biodegradables han sido creados para descomponerse en su totalidad antes de 180 días.

“Azúcar, soja, maíz, patata... Cada vez hay más opciones. Existe una alternativa biodegradable para cualquier tipo de recipiente de plástico, papel o poliestireno, aunque las distintas opciones pueden variar ligeramente en rapidez de descomposición y resistencia al calor¹⁸.

El libro Inteligencia Ecológica, de Daniel Goleman, hace alusión a una investigación de mercado realizada por Procter & Gamble en la que revela que un 10% de los consumidores en el mundo estaría dispuesto a pagar más por un producto superior desde el punto de vista del medio ambiente y que un 75% compraría productos que favorecen la sostenibilidad¹⁹.

Según el Instituto Tecnológico del Plástico (Aimplas), en España se consumen cerca de cinco millones de toneladas de plástico al año, de las cuales únicamente se reciclan unas 700.000, el resto va a parar a los rellenos sanitarios.

¹⁵ http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/08/actualidad/1420745260_408510.html 8 de enero de 2015.

¹⁶ Fuente: http://www.prensa.com/salud_y_ciencia/Haiti-productos-plasticos-polietileno-poliestireno_0

(*) FUENTE REVISTA SEMANA <http://www.semana.com/vida-moderna/articulo/por-que-cada-vez-mas-ciudades-prohiben-el-poliestireno/433365-3>

¹⁷ <http://www.terra.org/categorias/articulos/prohibido-regalar-bolsas-de-plastico>. Ecogreenbiode.com

¹⁸ <http://faircompanies.com/news/view/abono-con-vasos-usar-y-tirar/?via=thumbnail>

¹⁹ <http://www.dinero.com/green/seccion-patrocinios/articulo/en-biodegradable/85081>

En Colombia no se tienen estadísticas sobre el reciclaje de plásticos. Es evidente que, en la medida en que crezca el interés de las empresas por trabajar en el tema, será posible preservar el medio ambiente y, así mismo, generarles ahorros²⁰.

3. IMPACTO FISCAL

El proyecto de acuerdo genera gastos adicionales, que se pueden asumir con los recursos asignados a las entidades relacionadas con el tema.

Así mismo es preciso señalar que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

Las formalidades señaladas por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 han sido entendidas como un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa que persigue entre otros propósitos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto no significa que no deban ser observadas durante el trámite de un proyecto de ley que ordene gastos, sino que la carga de su cumplimiento recae en el Ministerio de Hacienda por contar este con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, que permiten establecer el impacto fiscal de un proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa se origina en el seno del propio Congreso de la República -es decir cuando el proyecto de ley que ordena gastos ha sido presentado por un parlamentario- la no intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el procedimiento legislativo para establecer el impacto fiscal del proyecto, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no acarrea la inconstitucionalidad del trámite legislativo por haberse incurrido en un vicio de procedimiento insubsanable, pues reiteradamente se ha sostenido que darle tal alcance al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 implica imponerle una “carga irrazonable para el Legislador” y adicionalmente le otorga “un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes”, lo que resulta contrario al principio de separación de poderes y a la potestad de configuración legislativa en cabeza del Congreso²¹.

²⁰ <http://www.dinero.com/green/seccion-patrocinios/articulo/en-biodegradable/85081>

²¹ <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-373-09.htm> Referencias Benno Meyer-Rochow, V., Valérie Gross, J., Steffany, F., Zeuss, D., & Erren, T. C. (2015). Commentary: Plastic ocean and the cancer connection: 7 questions and answers. *Environmental Research*, 142, 575-578. <http://doi.org/10.1016/j.envres.2015.08.015>

Ćwiek-ludwicka, K. (2015). Bisphenol a (Bpa) in Food Contact Materials – New Scientific Opinion From Efsa Regarding Public Health Risk, 66(4), 299-307.

Eriksson, M., Persson, C., Malefors, C., Bjorkman, J., & Eriksson, E. (2017). Quantification of food waste in public catering services: A case study from a Swedish municipality. *Waste Management*, 61, 415-422.

De los honorables congresistas.


OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Representante a la Cámara Por Bogotá Distrito Capital

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 099 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

<http://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.01.035>

Filser, J. G., & Gelbke, H. P. (2016). An evaluation of concentrations of styrene-7,8-oxide in rats and humans resulting from exposure to styrene or styrene-7,8-oxide and potential genotoxicity. *Toxicology Letters*, 247, 11-28. <http://doi.org/10.1016/j.toxlet.2016.02.001>

García, R. A., Cabeza, M., Rahbek, C., & Araújo, M. B. (2014). Multiple dimensions of climate change and their implications for biodiversity. *Science*, 344(6183), 1247579. <http://doi.org/10.1126/science.1247579>

Huang, J., & Ulanowicz, R. E. (2014). Ecological network analysis for economic systems: Growth and development and implications for sustainable development. *PLoS ONE*, 9(6). <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0100923>

Karami, A. (2017). Gaps in aquatic toxicological studies of microplastics. *Chemosphere*, 184, 841-848. <http://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.06.048>

Martinho, G., Balaia, N., & Pires, A. (2017). The Portuguese plastic carrier bag tax: The effects on consumers??? behavior. *Waste Management*, 61, 3-12. <http://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.01.023>

Nicolucci, C., Errico, S., Federico, A., Dallio, M., Loguercio, C., & Diano, N. (2017). Human exposure to Bisphenol A and liver health status: Quantification of urinary and circulating levels by LC???MS/MS. *Journal of Pharmaceutical and Biomedical Analysis*, 140, 105-112. <http://doi.org/10.1016/j.jpba.2017.02.058>

Orset, C., Barret, N., & Lemaire, A. (2017). How consumers of plastic water bottles are responding to environmental policies? *Waste Management*, 61, 13-27. <http://doi.org/10.1016/j.wasman.2016.12.034>

Patisaul, H. B. (2017). Endocrine Disruption of Vasopressin Systems and Related Behaviors. *Frontiers in Endocrinology*, 8(June), 1-12. <http://doi.org/10.3389/fendo.2017.00134>

Ragossnig, A. M., & Schneider, D. R. (2017). What is the right level of recycling of plastic waste? *Waste Management & Research*, 35(2), 129-131. <http://doi.org/10.1177/0734242X16687928>

Rist, S., Baun, A., & Hartmann, N. B. (2017). Ingestion of micro- and nanoplastics in *Daphnia magna* – Quantification of body burdens and assessment of feeding rates and reproduction. *Environmental Pollution*, 228, 398-407. <http://doi.org/10.1016/j.envpol.2017.05.048>

Schöpel, M., Herrmann, C., Scherckenbeck, J., & Stoll, R. (2016). The Bisphenol A analogue Bisphenol S binds to K-Ras4B - Implications for «BPA-free» plastics. *FEBS Letters*, 590(3), 369-375. <http://doi.org/10.1002/1873-3468.12056>

Spagnuolo, M. L., Marini, F., Sarabia, L. A., & Ortiz, M. C. (2017). Migration test of Bisphenol A from polycarbonate cups using excitation- emission fluorescence data with parallel factor analysis. *Talanta*, 167(December 2016), 367-378. <http://doi.org/10.1016/j.talanta.2017.02.033>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2017
CÁMARA**

por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

Artículo 2°. La política pública de los vendedores informales constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia, se denominarán vendedores informales.

Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley, los vendedores informales se clasifican de la siguiente manera:

a) Vendedores Informales Ambulantes: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.

b) Vendedores Informales Semiestacionarios: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

c) Vendedores Informales Estacionarios: Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.

d) Vendedores informales periódicos: Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas.

e) Vendedores informales ocasionales o de temporada: Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año,

ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año.

Artículo 4°. La política pública de los vendedores informales deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:

a) Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas.

b) Desarrollar programas de capacitación de vendedores informales en diversas artes u oficios a través de instituciones de capacitación de vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).

c) Fomentar proyectos productivos para los vendedores informales.

d) Reglamentar el funcionamiento de espacios o locales comerciales de interés social (LCIS), para promover la inclusión social y mejorar condiciones de vida de vendedores informales.

e) Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población, para la toma de decisiones.

f) Impulsar investigaciones o estudios sobre los vendedores informales, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios.

g) Reglamentar el registro único de vendedores informales, el cual deberá ser actualizado periódicamente.

Artículo 5°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en coordinación con las entidades nacionales y territoriales competentes, será la entidad encargada de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales.

Las entidades territoriales suministrarán la información requerida para la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales.

Parágrafo. Para la elaboración de la política pública de los vendedores informales, se tendrá en cuenta la participación de: a) entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal, y demás entidades que adelanten proyectos para los vendedores informales; b) organizaciones de vendedores informales; c) entes de control; y d) la academia.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de los vendedores informales.

Artículo 6°. En el desarrollo de políticas, programas y proyectos orientados a la recuperación de espacio público, como consecuencia de la ocupación indebida por parte de vendedores informales, los alcaldes municipales y distritales deberán garantizar el derecho al trabajo de

vendedores, con observancia de los principios del debido proceso, buena fe y confianza legítima.

No se podrán adelantar acciones policivas para la recuperación de espacio público, hasta tanto no se garanticen las medidas correspondientes para la estabilización socioeconómica.

Artículo 7°. El Departamento Administrativo de Planeación Nacional será la entidad encargada de hacer el seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública de los vendedores informales.

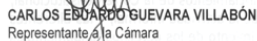
Artículo 8°. En desarrollo del principio de descentralización, el Gobierno nacional y los entes territoriales desarrollarán programas, proyectos y acciones orientadas a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales.

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

De los honorables Congresistas,


ANA PAOLA AGUDELO
Representante a la Cámara


GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Representante a la Cámara


CARLOS ESGUADO GUEVARA VILLABÓN
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El Movimiento Político MIRA, a través de los honorables Congresistas Carlos Alberto Baena, Gloria Stella Díaz Ortiz y Manuel Antonio Virgüez, desde el año 2007 han impulsado iniciativas orientadas a proteger y garantizar los derechos de los vendedores informales, quienes se han visto afectados por las medidas administrativas, orientadas a recuperar el espacio público, los cuales fueron archivados por Tránsito de Legislatura.

- Proyecto de ley número 254 de 2007 Cámara, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

- Proyecto de ley número 19 de 2007 Cámara, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

- Proyecto de ley número 22 de 2009 Cámara, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

- Proyecto de ley número 08 de 2010 Cámara, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.* [Vendedor informal]”.

- Proyecto de ley número 31 de 2011 Senado, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.* [Vendedor informal]”.

- Proyecto de ley número 23 de 2012 Senado, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.* [Vendedor informal]”.

Teniendo en cuenta los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, así como conceptos sobre el desarrollo de la actividad informal, y las diferentes situaciones de desalojo con el desconocimiento de los derechos fundamentales en las diferentes ciudades del país, se hicieron los ajustes pertinentes a las iniciativas radicadas, con el fin de armonizar la protección del espacio público y los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales.

II. OBJETO DE LA LEY

La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

La iniciativa señala que los lineamientos de la política están orientados a disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

De igual manera, establece que se denominarán vendedores informales a las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia. Asimismo, clasifica a los vendedores informales en: a) Vendedores Informales Ambulantes; b) Vendedores Informales Semiestacionarios; c) Vendedores Informales Estacionarios; d) Vendedores Informales Periódicos, y e) Vendedores Informales Ocasionales o de Temporada.

El proyecto plantea algunos lineamientos que orientarán la política pública de vendedores informales, como: establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas; desarrollar programas de capacitación; fomentar proyectos productivos para los vendedores informales; reglamentar el funcionamiento de espacios o locales comerciales de interés social y el registro único de vendedores informales, entre otros.

Por otro lado, deja en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales, en coordinación con otras entidades competentes y el apoyo de los entes territoriales.

La iniciativa también plantea que no se podrán adelantar acciones policivas para la recuperación de espacio público, hasta tanto no se garanticen las medidas correspondientes para la estabilización socioeconómica.

III. GENERALIDADES

Así como lo señalamos anteriormente, la presente iniciativa se pretende establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de armonización entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, así como garantizar el disfrute pleno de los derechos fundamentales y procurar la inclusión económica en el mercado laboral y económico de esta población vulnerable.

La población objeto de este proyecto realiza el trabajo por cuenta propia o independiente, mediante una actividad comercial en el espacio público, la cual se constituye en una alternativa para hacerle frente al problema de desempleo y a las dificultades derivadas de pertenecer al sector formal de la economía en Colombia. Sin embargo y por las razones de legalidad que enfrenta esta población para desarrollar su actividad, el Estado debe concebir un marco jurídico y definir políticas

que permitan ofrecer soluciones de manera gradual en todo el País a esta alternativa de subsistencia.

Los colombianos vemos cómo en el día a día se incrementa el número de vendedores informales, lo cual permite concluir que en el país miles de personas se ven obligadas a acudir a la llamada coloquialmente ¿cultura del rebusque?, para garantizar su subsistencia y la de sus familias, personas que pertenecen principalmente a grupos marginados, desempleados, pobres y, en general, población vulnerable.

Cifras de informalidad nacional

Según el DANE la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,7% para el trimestre móvil marzo – mayo de 2017. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, fue 48,0%.

Asimismo, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad, se encuentra Cúcuta (70,4%), Sincelejo (65,2%) y Florencia (63,0%), como se observa a continuación.

PORCENTAJE DE OCUPADOS INFORMALES %				
CIUDAD / PERIODO	Dic 16 - feb 17	Ene - mar 17	Feb - abr 17	Mar - may 17
23 Ciudades y áreas metropolitanas	48,2	48,5	48,2	48,0
13 Ciudades y áreas metropolitanas	47,0	47,3	47,0	46,7
Cúcuta A.M.	68,9	69,2	69,7	70,4
Sincelejo	65,7	66,5	65,4	65,2
Florencia	61,7	62,7	62,1	63,0
Riohacha	62,1	63,4	64,1	62,7
Valledupar	63,8	63,8	62,0	62,5
Santa Marta	60,4	61,0	61,8	61,0
Montería	57,8	56,9	58,0	60,9
Quibdó	58,4	60,1	57,9	59,0
Neiva	56,0	57,2	56,6	58,1
Villavicencio	57,5	56,5	57,8	57,9
Pasto	59,9	59,7	58,4	57,3
Armenia	59,3	58,6	57,6	56,8
Cartagena	54,1	55,9	57,3	56,7
Popayán	55,3	55,2	57,1	56,5
Bucaramanga A.M.	54,8	55,8	55,9	56,4
Barranquilla A.M.	54,6	56,9	56,8	56,0
Ibagué	57,6	57,1	57,4	55,9
Pereira A.M.	48,6	49,4	49,7	50,7
Cali A.M.	47,3	46,9	48,0	48,1
Tunja	46,0	46,0	45,4	45,8
Medellín A.M.	42,3	42,3	42,1	41,5
Bogotá	41,6	41,7	40,5	40,1
Manizales A.M.	42,4	42,4	41,8	40,0

Fuente: DANE

De 11.854.000 personas que tienen trabajo, 5.686.000 trabajan en la informalidad, de los cuales 3.632.000 trabajan por cuenta propia (vendedores informales), de acuerdo a las cifras del DANE.

NIVEL DE OCUPACION (cifras en miles)				
CONCEPTO / PERIODO	Dic 16 - feb 17	Ene - mar 17	Feb - abr 17	Mar - may 17
23 Ciudades y áreas metropolitanas	11.755	11.687	11.804	11.854
Informales	5.664	5.670	5.694	5.686
Cuenta propia (Vendedores Ambulantes)	3.565	3.597	3.619	3.632
Formales	6.092	6.017	6.110	6.169

De las 3.632.000 personas, que trabajan por cuenta propia (vendedores informales), para el trimestre móvil marzo – mayo de 2017, 1.827.000 local fijo, en vehículo 553.000, en sitio descubierto en la Calle 543.000, y puerta a puerta 451.000, como se observa a continuación:

LUGAR DE OCUPACION DE EMPLEADOS INFORMALES				
23 Ciudades y áreas metropolitanas	Dic 16 - feb 17	Ene - mar 17	Feb - abr 17	Mar - may 17
Informal (Vendedor Ambulante)	3.565	3.597	3.619	3.632
En kiosco-Caseta	18	19	21	21
En un vehículo	509	528	538	553
De puerta en puerta	463	469	463	451
Sitio al descubierto en la calle	528	556	563	543
Local fijo	1.892	1.842	1.818	1.827
En el campo o área rural	52	51	50	54
En una obra en construcción	103	132	166	182
Fuente: DANE				

Cifras de informalidad Bogotá

En Bogotá, durante los últimos 2 años, se han incrementado en un 300% los vendedores informales según el Registro individual de vendedores, hemos pasado de tener 17.159 vendedores a 49.347 en el año 2016¹. Las cifras del DANE nos indica que 1.744.000 personas ejercen actividades informales en Bogotá, de estos el 10.17% (177.300) laboran en sitios descubiertos en la calle.

La Contraloría Distrital de Bogotá, concluyó en requerimiento del 2015², que pese a que los 3 últimos Planes de Desarrollo Distrital han destinado 338.286 millones para el tema de la economía informal, no hay avances sustanciales en la formalización de la economía, ni se ha dado solución a los vendedores informales, por el contrario el organismo de control, denota el

crecimiento de la ocupación ilegal del espacio público en el distrito.

De igual manera, la Veeduría Distrital, con el análisis de quejas y reclamos PQRS del Distrito Capital, primer semestre 2016, de “un total de 1931 requerimientos registrados el SDQS que representan el 2% de los recibidos en el Distrito. Los principales subtemas fueron: Quioscos, puntos de encuentro REDEP y puntos comerciales (31%), vendedores informales (28%), adjudicación de puestos o locales (10%), gestión local – plazas de mercado (8%) y solicitud de proyectos productivos (8%)”.³

Jurisprudencia

Es importante traer a colación, que la Corte Constitucional en diferentes fallos, ha resaltado que, pese a que las autoridades administrativas tienen la facultad de recuperar el espacio público, no deben ignorar el deber que tienen de formular, diseñar y ejecutar políticas orientadas a proteger el trabajo de quienes resultaron afectados con los actos administrativos, en este caso de los vendedores informales, como se puede evidenciar en algunos fallos:

¹ Rad. IPES 00110-812-004401 - Respuesta Proposición número 184 del 16/03/2016 – Concejo de Bogotá, 30 de marzo de 2016.

² Requerimiento, despacho del contralor oficio 10000-30500 del 23 de diciembre de 2015.

³ http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/publicaciones_2016/1.pdf

CORTE CONSTITUCIONAL	
Sentencia T-067/17	<i>“La jurisprudencia constitucional, en los casos en que ha analizado la constitucionalidad de los procedimientos policivos de desalojo de bienes pertenecientes al Estado, ha determinado como regla, que “cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”.</i>

CORTE CONSTITUCIONAL	
Sentencia T-257/17	<i>“En reiterada jurisprudencia se ha determinado que debe existir una política pública que integre, por un lado, el tiempo suficiente y razonable para garantizar que los afectados puedan afrontar el nuevo escenario fáctico jurídico al que son expuestos y, por otro, facilitar las medidas pertinentes para la estabilización socioeconómica”.</i>
Sentencia T-692/16	<i>“se afectó la confianza legítima de los vendedores estacionarios al no contar de forma previa a su desalojo con la correspondiente evaluación cuidadosa de la realidad a la que deberían enfrentar ante la necesidad de la recuperación del espacio público, que como lo ha considerado la Corte Constitucional es una actuación legítima de las autoridades municipales siempre y cuando no se desconozcan los derechos fundamentales que afectan este tipo de decisiones”.</i>
Sentencia T-481/14	<i>“El deber estatal de protección y conservación del espacio público no es absoluto. Su ejercicio tiene límites consagrados en la Constitución, principalmente en los postulados de la confianza legítima, el trabajo y el mínimo vital. En casos de ocupación indebida del espacio público por parte de comerciantes informales, cualquier política tendiente a recuperar dichos espacios, que suponga una afectación al goce efectivo de sus derechos, debe adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos fundamentales consagrados en la Carta, especialmente aquellos dirigidos a proteger a las personas en situación de vulnerabilidad con ocasión de su contexto socio-económico, y los postulados que garantizan las expectativas legítimas y el mínimo existencial. Reiterada jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance del deber estatal de conservación del espacio público en casos de comerciantes informales. Se ha establecido, en términos generales, que (i) las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante informal que ocupa el espacio público, en perjuicio de su confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital, (ii) lo que supone crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que además integre alternativas de reubicación adecuadas. La confianza legítima ha sido el medio constitucional más utilizado por la Corte para armonizar el deber de preservar el espacio público con los intereses fundamentales de los vendedores informales. En múltiples sentencias, diferentes salas de revisión han tutelado los derechos de los reclamantes, si demuestran que sus conductas comerciales las han desarrollado en el espacio público con anterioridad a la intervención de la administración, y que las actuaciones u omisiones de esta última les ha generado la percepción legítima de que sus actividades eran jurídicamente aceptadas”.</i>

CORTE CONSTITUCIONAL	
Sentencia T-231/14	<i>“En varias oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la posibilidad de recuperar el espacio público no exime a las autoridades públicas del deber que tienen de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resultaron afectados con los actos administrativos emitidos por ellos y dependen de la actividad informal que realizan. Así, una vez la administración inicia la ejecución de planes de recuperación del espacio público y desaloja a los comerciantes informales que desarrollan actividades económicas en una zona específica, las autoridades tendrán que hacer todo lo que esté a su alcance para reubicarlos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente y sin causar perjuicios a la comunidad, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital.</i> ... <i>La jurisprudencia constitucional, ante la implementación de políticas de recuperación del espacio público, ha reconocido la importancia de proteger los derechos de los trabajadores informales que desempeñan su trabajo en el espacio público, debido a que usualmente hacen parte de un grupo poblacional que se encuentra en una condición de debilidad la cual se centra en su precariedad económica. En consecuencia, toda política encaminada a la recuperación del espacio público debe adelantarse de manera tal que no lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de la población más pobre y vulnerable, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”.</i>
Sentencia T-386/13	<i>“En desarrollo del deber de las autoridades de luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, especialmente de aquellas que están en situación de precariedad económica, existe la obligación de diseñar y ejecutar las políticas públicas que permitan alcanzar una igualdad real y efectiva. Sin embargo, como se dijo anteriormente, estas medidas no pueden ser regresivas ni pueden agravar más la situación de marginación de la población más vulnerable. Lo anterior no significa que al Estado, le esté prohibido adoptar medidas que tengan impactos negativos sobre grupos de especial protección constitucional, sino que cuando con una actuación, política o programa genere tales efectos, se debe asegurar que, en primer lugar, las mismas estén sometidas a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y, en segundo lugar, que estén acompañadas de otras medidas que contrarresten los impactos negativos”.</i>

CORTE CONSTITUCIONAL	
Sentencia T-244/12	<i>“No puede aplicarse de una manera neutra el principio constitucional atinente a la prevalencia del interés general sobre el particular, porque en desarrollo de la política pública sobre recuperación del espacio público para implementar una obra no se pueden desconocer los derechos fundamentales de las personas que resultaran afectadas ante la ejecución de la misma. En definitiva, el interés general no es un principio que pueda aplicarse en abstracto o en virtud de la visión que se tenga del desarrollo y del progreso, sino que debe tener en cuenta “al otro”. En virtud de lo anterior, la tensión entre el interés general y el interés particular no debe abordarse como si algunos grupos vulnerables se opusieran al bienestar común, sino desde la perspectiva de la efectividad de los derechos. Esto es, en aplicación de este principio no se puede desconocer las garantías que pueden exigir las personas en situación de vulnerabilidad y su reconocimiento como plenos sujetos de derechos. En este sentido las autoridades no deben esperar a que las personas que van a ser impactadas negativamente por una mega obra reclamen por la efectiva realización de sus derechos, sino que en cumplimiento de su obligación constitucional, deben comprometerse en la protección de los mismos, y no ubicar el debate en términos de “usurpadores del espacio público”.</i>
Sentencia T-152/11	<i>“La jurisprudencia de esta Corporación ha estimado que el núcleo principal de este debate constitucional, radica, esencialmente, en la tensión que se genera a partir del deber de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público, el cual está destinado al uso común y prevalece frente al interés particular; y la realización del derecho constitucional al trabajo de las personas que, frente al reconocimiento de la realidad que los ubica en un estado de marginalidad y exclusión del mercado laboral, solo tienen la opción de dedicarse a actividades comerciales informales, que desarrollan en aquél. En ese orden de ideas, a pesar de que el interés general de preservar el espacio público prevalezca sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia constitucional, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo de los vendedores informales del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y con la implementación de políticas públicas que garanticen su reubicación.”</i>

Lo anterior, sin desconocer otros fallos de la Corte Constitucional, especialmente la T-772 de 2003, que señaló:

“Las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.

...

Por lo tanto, en aplicación del principio del Estado Social de Derecho y en el contexto de las condiciones sociales y económicas actuales de la capital, las autoridades distritales competentes están en el deber constitucional de incorporar, como parte integrante de dichas políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, un componente obligatorio de provisión de alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital, el cual se debe haber formulado con base en una evaluación y un seguimiento previos y detallados de las condiciones sociales y económicas reales y cambiantes de la capital, con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales a medida que cambia el contexto dentro del cual se van a implementar, de tal manera que exista correspondencia entre tales políticas, programas y medidas y las dimensiones y características del problema social a resolver. En ausencia de este componente, que se debe ofrecer en principio a todos los comerciantes afectados en forma previa a su desalojo, la política, programa o medida correspondiente será ostensiblemente lesiva de los mandatos constitucionales —es decir, inadmisibles por su carácter desproporcionado—.

...”.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

PREÁMBULO

“en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección

de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente..” Subrayado fuera de texto.

Artículo 13.

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” Subrayado fuera de texto.

Artículo 53.

“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” Subrayado fuera de texto.

Artículo 54.

“Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud” Subrayado fuera de texto.

Artículo 334.

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.” Subrayado fuera de texto.

V. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios.

De los honorables Congresistas,


ANA PAOLA AGUDELO
Representante a la Cámara


GUILLERMINA BRAVO MONTAÑA
Representante a la Cámara


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES**SECRETARÍA GENERAL**

El día 16 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 100 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Ana Paola Agudelo García, Carlos E. Guevara Villabón, Guillermina Bravo Montaña.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2017
CÁMARA**

por medio de la cual se promueve la innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto promover la innovación en Colombia, consolidando ecosistemas de innovación en el territorio nacional.

Artículo 2º. Definiciones.

Innovación: Según el Manual de Oslo, la innovación es la “introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización, o de un nuevo método organizativo en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”.

Centros de Trabajo Compartido: Centros donde emprendedores, micro y pequeños empresarios comparten un mismo espacio de trabajo físico, donde tienen acceso a escritorios u oficinas individuales y a otra variedad de servicios compartidos como salas de reuniones e impresoras, para desarrollar sus proyectos de forma independiente.

Financiación colectiva: Captación mediante una plataforma de internet que selecciona y publica proyectos, de pequeñas cantidades

de dinero de varios individuos destinado a la donación o financiación, usualmente sin un colateral, de proyectos, modelos de negocio o actividades personales. Existen cuatro modelos de financiación colectiva. Modelos comunitarios basados en donaciones o recompensas, y esquemas financieros basados en préstamos o acciones.

Artículo 3°. *Regulación de la financiación colectiva (Crowdfunding)*. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional, deberá presentar ante el Congreso de la República, un proyecto de ley tendiente a autorizar los diferentes modelos de financiación colectiva definidos en la presente ley, fijando los montos máximos autorizados, las entidades autorizadas para realizar dicha actividad, las tasas de rendimiento y los mecanismos de amortización financiera, así como asignar las funciones de control y vigilancia a la entidad correspondiente, entre otros.

Artículo 4°. *Educación en nuevas economías*. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional, establecerá vía decreto parámetros para la promoción de la innovación, en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media en todos los establecimientos educativos de carácter oficial y privado del país.

Dicha promoción se dará mediante la inclusión en los planes de estudio de todos los establecimientos educativos, en la forma como el Gobierno nacional lo determine, métodos de aprendizaje basados en conceptos de nuevas tecnologías emergentes, fronteras del conocimiento, programación y robótica.

El Plan Nacional de Desarrollo Educativo del que trata el artículo 72 de la Ley 115 de 1994 deberá tener en cuenta los lineamientos estipulados por el decreto al que se refiere en el presente artículo, como un factor determinante en su ejecución. Además, las entidades territoriales certificadas en educación, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que les hayan sido delegadas, verificarán que las instituciones educativas implementen y desarrollen el decreto al que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. El decreto al que se refiere el presente artículo, se expedirá a la luz de la Ley 115 de 1994, sin perjuicio de la autonomía escolar que consagra la misma, y en virtud del artículo 70 de la Constitución Política donde se establece entre otros la enseñanza científica y técnica, y se promueve la investigación y la ciencia.

Artículo 5°. *Centros de Trabajo Compartido*. Dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional creará Centros de Trabajo Compartido en cada uno de los Municipios que de conformidad con la Ley 1551 de 2012 sean de categoría especial y los de categoría primera que a su vez sean capitales departamentales. Dichos centros, estarán

dedicados al asentamiento de Microempresas y Pequeñas Empresas que en virtud de la Ley 590 del 2000 se dediquen a actividades de innovación.

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) deberá acreditar que las actividades de las empresas allí asentadas, en efecto sean de base tecnológica y tengan un componente de innovación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá proporcionar una oferta institucional permanente de acompañamiento y fortalecimiento a las empresas que operen desde allí. Los Centros de Trabajo Compartido, deberán tener una capacidad instalada para atender por lo menos cien (100) empresas en el caso de los municipios de categoría especial y cincuenta empresas (50) en los Municipios de categoría primera.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar, vía decreto, los pormenores del establecimiento y funcionamiento de los Centros de Trabajo Compartido, incluyendo un tiempo máximo de permanencia para las empresas de un (1) año.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá delegar en los Distritos y Municipios la creación y operación de los Centros de Trabajo Compartido.

Artículo 6°. *Índice de Innovación Estatal*.

Créase el Índice de Innovación de Estatal. Dicho índice, deberá establecer el nivel de innovación de todas las entidades públicas del orden nacional en sus servicios, procesos, métodos organizativos y demás prácticas internas.

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), será el responsable de establecer los parámetros de dicho índice. El mismo, deberá ser realizado, administrado y actualizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, vía decreto, reglamentará los pormenores del Índice Nacional de Innovación.

Parágrafo. Los entes territoriales que formalmente lo soliciten, podrán someter sus entidades a la medición del índice.

Artículo 7°. *Incentivos a grandes empresas que apoyen a MIPYMES*.

Adiciónese al artículo 235-2 del Estatuto Tributario el siguiente numeral:

9. Las empresas que cuenten con una planta de personal de más de doscientos (200) empleados y activos totales por un valor superior a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que contraten productos y servicios certificados por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), como innovadores, con Microempresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas definidas por la

Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, así como los esfuerzos de ingresar a la OCDE. Es imperativo entonces establecer una Política Pública de Innovación que sea sólida, y cuyas medidas puedan ser implementadas en el mediano y largo plazo. Este proyecto de ley, es un primer paso hacia buscar proponer soluciones dentro del sistema actual, para fomentar la innovación en Colombia y así, lograr resultados alentadores en materia de desarrollo económico y social.

2. MARCO NORMATIVO:

• Disposiciones constitucionales:

- Acto Legislativo 05 de 2011:

El Acto Legislativo 05 de 2011, por medio del cual se constituye el Sistema General de Regalías, destina el diez por ciento (10%) de los recursos del Sistema General de Regalías a la financiación de proyectos regionales de ciencia, tecnología e innovación. No obstante, un Acto Legislativo posterior, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, le arrebató al sector 1,3 billones de pesos.

• Disposiciones legales:

- Ley 1286 de 2009

La Ley 1286 de 2009 pretende desarrollar “los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado en materia del desarrollo del conocimiento científico, del desarrollo tecnológico y de la innovación”. Establece en sus objetivos específicos el fortalecimiento de “una cultura basada en la generación, la apropiación y la divulgación del conocimiento y la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanentes”; “definir las bases para la formulación de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación”; “definir las instancias e instrumentos administrativos y financieros por medio de los cuales se promueve la destinación de recursos públicos y privados al fomento de la Ciencia, Tecnología e Innovación”; “articular y optimizar las instancias de liderazgo, coordinación y ejecución del Gobierno y la participación de los diferentes actores de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación”; “fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización e internacionalización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, de acuerdo con las dinámicas internacionales”; además de orientar las actividades de innovación hacia el incremento de la competitividad.

La misma ley estipula que las políticas públicas en materia de estímulo y fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, estarán orientadas por los propósitos de: incrementar la capacidad de innovación y de competitividad del país para “dar valor agregado a los productos y servicio de origen nacional y elevar el bienestar de la

población en todas sus dimensiones”; incorporar la innovación “a los procesos productivos, para incrementar la productividad y la competitividad que requiere el aparato productivo nacional”; “establecer los mecanismos para promover la transformación y modernización del aparato productivo nacional... basada en la creación de empresas con alto contenido tecnológico y dando prioridad a la oferta nacional de innovación”; “fortalecer la capacidad del país para actuar de manera integral en el ámbito internacional en aspectos relativos” a la innovación; finalmente, “promover el desarrollo de estrategias regionales para el impulso de la innovación, aprovechando las potencialidades en materia de recursos naturales, lo que reciban por su explotación, el talento humano y la biodiversidad...”.

Ley 1753 de 2015: “Estableció la integración del SNCI con el SNCTI con el propósito de consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia Tecnología e Innovación (SNCCTI). Este nuevo sistema consolidado tiene a las Comisiones Regionales de Competitividad como únicos interlocutores del Gobierno nacional en los departamentos en materia de competitividad, ciencia, tecnología e innovación. Adicionalmente, en el artículo 7° la Ley creó los planes y acuerdos estratégicos departamentales de CTI como una herramienta para focalizar la inversión del Fondo CTI del SGR en áreas acordadas entre la región y el Gobierno nacional” (p. 22).

• Políticas Públicas:

- Documento Conpes 3582 de 2009:

El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social 3582, estipula la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En el mismo, se establece que la innovación ha sido una actividad identificada en Colombia como una fuente de desarrollo y crecimiento económico. En el marco de dicha política, se desarrolla una estrategia para fomentar la innovación en el aparato productivo, por medio de un portafolio dotado de recursos y capacidad operativa para proporcionar apoyo a empresarios e innovadores. La estrategia allí consignada pretende “optimizar el funcionamiento de los instrumentos existentes, acompañado del desarrollo de nuevos instrumentos como consultorías tecnológicas, adaptación de tecnología internacional, compras públicas” para promover la innovación. Además, la Política Nacional se plantea el objetivo de que en 2019, a través de la innovación, el valor agregado la canasta exportadora en Colombia llegue a 17.500 dólares per-cápita. Se justifica además la intervención del Gobierno por medio de regulaciones e incentivos en el ámbito de la innovación, dado la existencia de fallas del mercado que “ocasionan una subinversión de los agentes privados” en actividades de innovación.

Estudios citados en el documento, realizados por el Departamento Nacional de Planeación, y

Colciencias, establecen que en materia de ciencia, tecnología e innovación, el problema central “ha sido la baja capacidad del país para identificar, producir, difundir, usar e integrar conocimiento”. Problemática asociada con “bajos niveles de innovación de las empresas” e “insuficiente recurso humano para la investigación y la innovación”, entre otros. El documento cita además un estudio particular en donde se concluye que con respecto a los instrumentos de financiación de actividades de innovación “ni los instrumentos de política pública de apoyo directo ni los de apoyo indirecto tuvieron un efecto significativo sobre los niveles de innovación de las empresas”. Además se cita al DNP donde advierte que “para ser competitivo en un mundo basado en la innovación, Colombia requiere aumentar su ritmo de producción de conocimiento, lo que implica contar con un grupo significativo de personas dedicado a actividades de ciencia, tecnología e innovación”. Los resultados de los estudiantes colombianos en las pruebas PISA permiten concluir que el país está rezagado en competencias que tienen una relación directa con los procesos de innovación, como lo son la explicación de sucesos científicos y el uso de evidencia científica.

- Borrador Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2015-2025:

El borrador de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2015-2025

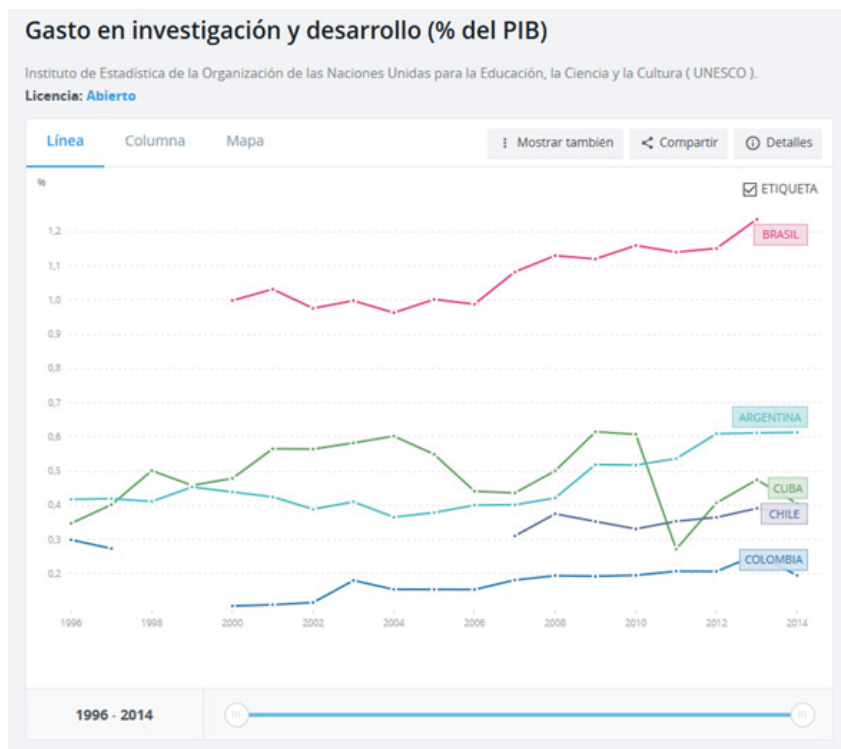
del Consejo Nacional de Política Económica y Social, pretende actualizar la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación actual que data del año 2009. No obstante, tras dos años de ser formulado el borrador de dicha política y ser discutida con los diferentes sectores dolientes, no se ha alcanzado un consenso frente a sus alcances y medios de acción.

3. POLÍTICA COMPARADA:

Según el Índice Global de Innovación la mayoría de los países de América Latina tienen unos niveles de innovación que se pueden catalogar incipientes, como lo es el caso de Colombia que ocupa el puesto 65 o el de Bolivia que ocupa el 106. Esto ocurre a pesar de que las medidas implementadas por los Gobiernos de la región buscan incrementar año tras año la inversión en I+D (investigación y desarrollo). Esto se refleja en el promedio mundial de inversión en I+D que ascendió de 1,97% del PIB en 2007 a 2,127% del PIB en 2013⁸.

Según cifras del Banco Mundial, en el 2011 el 2.08% del PIB global destinado a I + D, los países miembros de la OCDE destinan 2.32% del PIB y en América Latina y el Caribe el porcentaje fue de 0.80%.

⁸ Banco Mundial. (2013). Ciencia y tecnología.



⁹ Banco Mundial. (2014). Gastos en investigación y desarrollo.

