



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1060

Bogotá, D. C., viernes, 2 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 19 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

OFICIOS DE ADHESIÓN

OFICIO DE ADHESIÓN A LA PONENCIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica el Decreto 468 de 2020.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se modifica el artículo 207
de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá D.C., 02 de Octubre de 2020

Doctor
JOSE ALFREDO GNECCO
Presidente Comisión Tercera
Senado de la República

Respetado Doctor Gnecco:

Por medio de la presente le manifiesto mi intención de sumarme a la suscripción de la ponencia del proyecto de ley 019/2020 Senado "**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 468 DE 2020**" radicada por los Senadores Edgar E. Palacio Mizrahi y Fernando Nicolás Araujo Rumie, la cual ya fue radicada en la secretaría de la Comisión Tercera.

Cordialmente,

GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la República
Lista de los Decentes

Cali, 08 de septiembre de 2020

Doctor:
MIGUEL ÁNGEL PINTO H.
Presidente
Comisión I
Senado de la República

Asunto: Ponencia primer debate PAL 14 de 2020 Senado

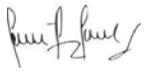
Distinguido Presidente

En cumplimiento de la designación que se me hiciera por la Mesa Directiva, presento ponencia para primer debate, primera vuelta, al proyecto de Acto Legislativo 14 de 2020 Senado, "**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 207 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**", de origen congresional, presentado por las representantes Martha Villalba Hodwalker, Martha Villalba Hodwalker, Teresa De J. Enríquez Rosero, Norma Hurtado Sánchez, Milene Jarava Díaz, Sara Elena Piedrahita, Astrid Sánchez M., Mónica Raigoza, Mónica L. Valencia Montaña y los representantes Erasmo Zuleta Bechara y Alfredo De Luque Zuleta.

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PAL

Proyecto que consta de dos artículos, y que tiene como finalidad:

(...) la inclusión de condiciones y características mínimas para altos funcionarios y servidores de la Rama Ejecutiva, en concreto, a quienes ejercerán cargos de Ministro y Directores de Departamento Administrativo, con el objeto de garantizar con idoneidad, academia y experiencia el ejercicio moral y ético de la función pública, y

<p><i>lograr mayor eficiencia y eficacia en la administración nacional, como epicentro de grandes decisiones.</i></p> <p>Lo cual se concreta modificando el artículo 207 de la Constitución Política, según se propone en el artículo 1º del PAL, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para demostrar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en el desempeño laboral y profesional.</p> <p>Adicionalmente, acreditar experiencia laboral mínima de ocho años relacionada con el cargo.</p> <p>Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p>El artículo 2º, por su parte, establece la vigencia del Acto Legislativo a partir de su promulgación.</p> <p style="text-align: center;">II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>De acuerdo con los autores:</p> <p>Nuestra Constitución Política no prevé requisitos esenciales para ser designado Ministro; los que consagra, solo se refieren a la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia y la edad. Además de estos requisitos algunos países exigen otros de carácter específico como un grado de instrucción, la posesión de rentas, hablar dos idiomas oficiales o pertenecer al estado seglar. No obstante ello, en algunos de los casos la legislación ha establecido otros requisitos relacionados con el grado de instrucción, calidad moral, pertenecer al estado seglar, contar con el apoyo del parlamento, entre otros aspectos.</p> <p>Así mismo la carta iberoamericana de la función pública establece la necesidad de lograr una función pública profesional y eficaz, lo cual se transforma en el objetivo de alcanzarla, y ella debe contar con el propósito de mejorar la institucionalidad ya existente.</p> <p>En Colombia, la inclusión de este principio en nuestra Carta Fundamental, está estrechamente ligada a la creación del Régimen de la Función Administrativa, prevista en el capítulo V del mismo cuerpo normativo, el cual señala: ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de</p>	<p>igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...), así, la Función pública está sometida a un régimen con el cual se garantiza la eficacia y, la eficiencia, en los servicios que brinda el Estado y por ende la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad.</p> <p>La necesidad de modernizar la administración pública, propósito que tiene como unos de sus ejes la evolución de las políticas públicas relacionadas con la gestión del talento humano, cobra una importancia fundamental: el entender las competencias como el conjunto de habilidades que determinan la idoneidad de las personas para desempeñar un empleo o cargo.</p> <p>Así pues, la “idoneidad y academia” se refieren a la aptitud o capacidad para desempeñar una función o realizar una tarea. En el caso del Régimen de Servicio Civil, comprende la capacidad para desempeñar un puesto específico o una serie de puestos de características similares. Ello explica el por qué no es posible contar con una definición legal de los términos, pues su contenido dependerá, en cada caso concreto, de las características peculiares del cargo a ocupar y del perfil requerido para llenarlo, compuesto por aquellas condiciones éticas, académicas, de experiencia o morales que debe poseer el aspirante y/o titular del puesto, aspectos que únicamente pueden ser determinados, tomando como parámetro las necesidades del servicio público.</p> <p>En términos de moralidad y eficacia, nada desacredita más una gestión gubernativa o administrativa que los nombramientos arbitrarios, y éstos lo son cuando los nombrados carecen de idoneidad moral y técnica (entendida esta última como la academia y la experiencia), sobre todo moral. Además de implicar una transgresión constitucional, causa sensación de injusticia en el espíritu público. Sus primeras consecuencias son el rechazo de la opinión sensata; luego desmoraliza a los que con idoneidad tienen derecho al cargo; en fin, contribuye a perturbar el orden disciplinario y administrativo. Se tiene de esto una deplorable experiencia en nuestro país, donde todo esto se olvida pronto y, lo que es más grave, se olvida a sabiendas como lo señala Rafael Bielsa en su obra “La moral política y administrativa”</p> <p>Las exigencias actuales de la administración pública requieren que se avance más allá de los conocimientos técnicos y la especialización y se tenga en cuenta la experiencia en el desempeño de una labor y la incorporación de todo tipo de capacidades, actitudes, aptitudes, rasgos de personalidad, entre otros, hoy estos enfoques se consideran muy importantes para el éxito de la gestión.</p> <p>La profesionalización de todos los niveles de la administración pública iniciando en el nivel directivo, el cual se encuentra subordinado al poder político, es inminente. Este nivel es el encargado de diseñar, dirigir y orientar bajo las directrices del poder político, estrategias,</p>
<p>procesos y desarrollos de las políticas públicas, así como producir y proveer servicios al ciudadano.</p> <p>Los Ministros y Directores de Departamento son los Gerentes Públicos de mayor rango y es precisamente esta ubicación la que exige un alto nivel de cualificación moral, ético y claro esta profesional. Este fenómeno es el que se conoce como la “profesionalización gubernamental”.</p> <p>Lo anterior permitirá que se alcancen niveles superiores de eficacia y productividad de las organizaciones, así como ser capaces de transmitir una visión completa de lo que se quiere y del camino a recorrer para alcanzar los objetivos trazados desde la estrategia política, entendida como el nivel máximo de decisión y orientación del sistema público.</p> <p>Por lo anterior el principio de idoneidad comprobada cumple, entonces, una doble función: por un lado, permite a los designados en ocupar un puesto público competir en condiciones de igualdad y decoro con respecto al cargo que se ostentará, y de otra parte, permite que se nombre en los puestos públicos de alta dignidad a las personas más aptas para desempeñarlos, con lo cual se busca cumplir con el deber de eficiencia en la actuación de la Administración Pública en la consecución de los fines estatales.</p> <p style="text-align: center;">III DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS</p> <p>Se recomienda a los congresistas que tengan algún grado de parentesco con los Ministros o Directores de Departamento Administrativo en ejercicio, dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o ligados por matrimonio o unión permanente, declararse impedidos para discutir y aprobar el presente proyecto de reforma constitucional ante las comisiones o plenarios respectivas para que éstas decidan la eventual existencia de un conflicto de interés.</p> <p>Compartiendo los argumentos de los autores del proyecto, solicito a los senadores y senadoras de la comisión primera, discutir y aprobar el presente proyecto de reforma constitucional.</p>	<p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Solicito a los honorables senadores y senadoras de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo 14 de 2020 Senado, “<i>POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 207 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA</i>”, de acuerdo con el texto del proyecto original.</p> <p style="text-align: center;">  ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO Senador Ponente </p>

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza.

<p>Bogotá, 04 de septiembre de 2020</p> <p>Doctor: MIGUEL ÁNGEL PINTO H. Presidente Comisión I Senado de la República</p> <p>Asunto: Ponencia primer debate PL 068 de 2020 Senado</p> <p>Distinguido Presidente</p> <p>En cumplimiento de la designación que se me hiciera por la Mesa Directiva, presento ponencia para primer debate PL 068 de 2020 Senado “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza”, de autoría del senador José Ritter López Peña.</p> <p>Presentado el 20 de julio del año en curso, el proyecto fue publicado en la gaceta 598 de julio 31 de 2020 y enviado el expediente a la Comisión Primera por la Secretaría General, anotándose la competencia de esta comisión por la materia del proyecto.</p> <p>Con el oficio de designación como ponente se envía una nota por parte de la Secretaría de la Comisión Primera previniendo sobre el envío del proyecto al <i>Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal</i> para que rinda el respectivo concepto. La ponencia se presenta sin este concepto, advirtiéndose que el mismo sólo podría referirse a uno de los artículos del proyecto, el sexto, haciéndose con posterioridad los ajustes que se consideren oportunos con base en el miso.</p> <p style="text-align: center;">1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>De acuerdo con el autor, el proyecto de ley tiene por objeto:</p>	<p><i>Hacer que el derecho se ajuste a la realidad sociológica que antecede al Estado, en relación con esta forma de familia surgida a través de un vínculo de hecho, y elimine el vacío normativo que existe, introduciendo en el ordenamiento jurídico el reconocimiento de las familias de crianza. Su sentido teleológico es reconocer, (en virtud del pluralismo, de la dignidad humana y del derecho fundamental a la igualdad a no ser discriminado por el origen familiar y a tener una familia y no ser separado de ella consagrados en nuestra Constitución Política), efectos jurídicos entre sus integrantes¹.</i></p> <p style="text-align: center;">2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Siguiendo al senador autor del proyecto:</p> <p><i>La importancia de esta iniciativa es la validación del sentido de pertenencia de los niños al núcleo familiar, y la satisfacción de su necesidad de aceptación, que es lo que define y consolida su autoestima y los elementos básicos de su personalidad, lo que tiene incidencia inmediata en el futuro de las sociedades y en general del país. Es por esta razón que el constituyente originario estableció como uno de los fines del Estado, garantizar la unidad de la familia.</i></p> <p><i>Esta propuesta nace de la necesidad de establecer los medios probatorios para comprobar, acreditar y demostrar, en grado de certidumbre, este vínculo de hecho, y así poder otorgarle efectos jurídicos, y determinar con claridad las diferencias entre este tipo de relaciones de facto ante las relaciones de iure, tal como se expuso en la introducción de este documento.</i></p> <p><i>Aunque el vínculo de familia de crianza es reconocido culturalmente desde hace décadas en Colombia, (lo cual se demuestra con las fechas en las que se han proferido las sentencias de tutela referentes a este asunto), aún no existen cifras, datos o estadísticas acerca de sus orígenes, su crecimiento o su comportamiento en las diferentes regiones del país. Sin embargo, el volumen de casos que la Corte Constitucional, (como se verá en el acápite de ‘línea jurisprudencial’). La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han debido resolver apelando al principio del pluralismo, la dignidad humana, la igualdad, a no ser discriminado por el origen familiar y a tener una familia y no ser separado de ella, no es menor.</i></p> <p><i>De la misma manera, juzgados en primera y segunda instancia, Entidades Promotoras de Salud, Cajas de Compensación Familiar, Instituciones Educativas, Fondos privados de pensiones, entre otras entidades, han debido tramitar múltiples solicitudes impetradas por quienes pretenden reclamar el derecho de reconocer como beneficiarios a sus hijos de crianza en materia de salud, educación, seguridad social, subsidio familiar y de vivienda, etc.</i></p> <p style="text-align: center;">¹ Gaceta 598 de 2020, página 3.</p>
<p><i>Es por lo anterior, y por las reiteradas exhortaciones hechas al legislador para establecer las disposiciones que permitan determinar en grado de certidumbre la existencia de la familia de crianza, que este proyecto de ley se encuentra revestido de la necesidad y la oportunidad para convertirse en Ley de la República²</i></p> <p>Se manifiesta, igualmente, en la parte introductoria de la exposición de motivos que:</p> <p><i>En Colombia, la figura del “Hijo de “Crianza” solo ha tenido, hasta ahora, reconocimiento a la luz del derecho en nuestro país por vía jurisprudencial. Gracias a la revisión de fallos de tutela de nuestras altas cortes, los padres y/o madres de crianza han encontrado el amparo que fuera negado por juzgados promiscuos, civiles, y tribunales superiores.</i></p> <p><i>Los argumentos de dichas instancias judiciales se circunscriben al principio de la legalidad: nuestra legislación no reglamenta dicha figura y en consecuencia, no puede ser objeto de derechos ni obligaciones. Sin embargo, cuando estos casos han llegado a los más altos tribunales del Estado colombiano, el primer nivel hermenéutico ha aplicado la ponderación de principios de la teoría de argumentación jurídica de Robert Alexy, cuyo fundamento consiste en que las reglas (normas) se aplican mediante la subsunción, los principios mediante la ponderación. Así, un derecho puede prevalecer o anteponerse sobre otro, pero los principios tienen el mismo rango de importancia, razón por la que, de darse una “colisión” entre estos, deben ponderarse.</i></p> <p><i>En el caso particular, los principios de solidaridad, pluralismo, igualdad, dignidad humana, supremacía de la constitución, la primacía de los derechos inalienables de la persona y el amparo de la familia como institución básica de la sociedad han debido sopesarse frente al principio de legalidad.</i></p> <p><i>Los padres de crianza que acogen a sus hijos de crianza como propios, desean brindarles todas las condiciones para su bienestar, todos los beneficios a los que, consideran, tienen derecho. Sin embargo, las cajas de compensación familiar, las E.P.S., entre otras entidades, han argumentado que la ley es muy restrictiva en relación con enunciar quiénes son los únicos beneficiarios de dichos derechos o prerrogativas, y que al tratarse de derechos que conllevan la inversión de sumas de dinero, se debe vigilar que los mismos se destinen a las finalidades previstas en el ordenamiento. ASOCAJAS, en concepto entregado a la Corte Constitucional dentro del expediente de demanda de inconstitucionalidad No. D-12987, manifestó que ello no es “un argumento inopinado e irrazonable para negar beneficios” sino en observancia de los requisitos legales. También declaró: “se considera razonable, apropiado y acorde con los principios de igualdad y protección a la familia previstos en la Constitución Política, que los hijos de crianza puedan acceder al subsidio familiar, ASOCAJAS, hace un llamado respetuoso</i></p> <p style="text-align: center;">² Ibidem, página 4.</p>	<p><i>a la Corte con el fin de que, se reitere, a su vez, su jurisprudencia respecto de los criterios que deben tenerse para considerar que una persona es hijo(a) de crianza y los medios probatorios que tienen la aptitud para generar certeza acerca de la acreditación de tales criterios.” (Negrilla fuera del texto original)</i></p> <p><i>Lo anterior permite establecer que las entidades del sistema general de seguridad social reconocen la figura del hijo de crianza bajo el principio de la solidaridad y la protección familiar, sólo están esperando que la ley determine con claridad³.</i></p> <p style="text-align: center;">3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.</p> <p>Este proyecto de ley consta de siete artículos, incluida la vigencia.</p> <p>El artículo 1º establece el objeto del proyecto de ley, cual es el de “definir la figura de la familia de crianza, establecer su naturaleza, determinar sus medios probatorios y reconocer derechos y obligaciones entre sus miembros”.</p> <p>El artículo 2º define la figura de la familia de crianza, establece su naturaleza y denomina a sus integrantes. Adicionalmente, dispone que los efectos de este tipo de familia son de carácter prestacional y asistencial. Esto en concordancia con los principios de solidaridad y del interés superior del niño entre otros principios citados en este documento, y con su condición de vínculo de <i>facto</i>.</p> <p>El artículo 3º consagra el procedimiento a través del cual se reconocerá este vínculo de hecho a la luz del derecho. Se trata del procedimiento de jurisdicción voluntaria, toda vez que se busca una declaración judicial sin que exista pleito alguno entre las partes, pues en estos procesos no existe como tal un demandado y su trámite es de única instancia.</p> <p>Esta norma fue redactada especificando que lo que se busca es el reconocimiento del hijo de crianza, toda vez que es a este miembro de la familia al que se pretende otorgar los derechos prestacionales y asistenciales (salud, subsidio, sustitución pensional, etc.), y al darse este reconocimiento, consecuentemente, el(los) que lo pretenda(n), serán denominados padre y/o madre de crianza.</p> <p>El artículo 4º satisface la necesidad de establecer los medios probatorios que en grado de certidumbre permitan determinar quiénes pueden ser reconocidos como hijos de crianza.</p> <p style="text-align: center;">³ Ibidem, página 2.</p>

<p>El artículo 5º toca uno de los temas más álgidos en relación con los hijos de crianza: su posición frente a las sucesiones. En este asunto, como ya se explicó anteriormente, el hijo de crianza puede tener la condición que voluntariamente manifieste el causante en materia de sucesión testada; y la calidad de heredero en materia de sucesión intestada siempre y cuando el juez de conocimiento así lo decida con base en la ponderación de principios.</p> <p>El artículo 6º, en concordancia con el segundo resuelve de la Sentencia C-026 de 2016 proferida por la Honorable Corte Constitucional, estipula que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia, es la institución que debe expedir la reglamentación en la que se incluya las visitas a las personas privadas de la libertad, de los hijos de crianza del interno, definiendo también las condiciones en que deben llevarse a cabo tales visitas.</p> <p>La vigencia, a partir de la publicación, se establece en el artículo séptimo del proyecto de ley.</p> <p style="text-align: center;">4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA</p> <p><i>Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</i></p> <p><i>Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.</i></p> <p><i>Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.</i></p> <p><i>Artículo 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. (Negritas fuera de los textos originales)</i></p> <p style="text-align: center;">Sentencia T-572 de 2009</p> <p><i>“... El concepto de familia no puede ser entendido de manera aislada, sino en concordancia con el principio del pluralismo. De tal suerte que, en una sociedad plural, no puede existir un concepto único y excluyente de familia, identificando a esta última únicamente con aquella surgida del vínculo matrimonial.” (Negritas fuera del texto original).</i></p> <p style="text-align: center;">Sentencia C-776 de 2003</p> <p>Señala que el principio y el derecho fundamental a la igualdad representan la garantía más tangible del Estado social de Derecho.</p> <p>El artículo 42 define a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y establece que este núcleo puede constituirse “por la voluntad responsable de conformarla”. Bajo este entendido, basta solo con el ejercicio libre de la voluntad para integrarla, incluso de hecho, como es el caso también de las uniones maritales de hecho.</p> <p>Ahora, el artículo 44 consagra:</p> <p><i>“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.</i></p> <p>Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</p> <p><i>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier</i></p>
<p><i>persona pueae exigir de ia autoriaaa competente su cumplimiento y ia sancion ae ios infractores.</i></p> <p>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”</p> <p><i>Del anterior artículo, es pertinente señalar los postulados resaltados, como el derecho a tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado, el amor, (que fueron las primeras premisas que tuvo en cuenta la Corte Constitucional para amparar a la familia de crianza y declarar su protección), gozar plenamente de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes, y la supremacía del interés superior del niño contenido en el último fundamento de la norma⁴.</i></p> <p style="text-align: center;">4.2 LEY 1098 DE 2006 (CÓDIGO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA)</p> <p>ARTÍCULO 8o. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.</p> <p>ARTÍCULO 9o. Prevalencia de los Derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.</p> <p>ARTÍCULO 10. Corresponsabilidad. Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado. No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>ARTÍCULO 22. Derecho a tener una familia y a no ser separado de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes sólo podrán ser separados de</p> <p>⁴Ibidem, página 3.</p>	<p>la familia cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos conforme a lo previsto en este código. En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación.</p> <p>ARTÍCULO 67. Solidaridad familiar. El Estado reconocerá el cumplimiento del deber de solidaridad que ejerce la familia diferente a la de origen, que asume la protección de manera permanente de un niño, niña o adolescente y le ofrece condiciones adecuadas para el desarrollo armónico e integral de sus derechos. En tal caso no se modifica el parentesco.” (Negritas fuera de los textos originales)⁵</p> <p>Considera el autor, y en esto lo acompaña el ponente, que: “con base en los principios y fundamentos constitucionales citados y las normas del Código de la Infancia y la Adolescencia que los armonizan, sí es viable otorgar derechos y obligaciones a la familia de crianza”.</p> <p>Es preciso, sin embargo, analizar para cada situación de las planteadas por el autor en el texto del articulado, la pertinencia de extender los efectos jurídicos para y entre los miembros de las familias de crianza, especialmente en lo relacionado con el deber alimentario y el orden hereditario, lo cual deberá ser objeto de normas posteriores que desarrollen el contenido de la ley.</p> <p style="text-align: center;">DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS</p> <p>No encuentra el ponente, salvo mejor criterio, motivos o razones concretas que puedan generar para los congresistas un conflicto de interés con las normas que se solicita se discuten y aprueben.</p> <p>⁵Ibidem, página 3.</p>

PROPOSICIÓN

Solicito a los honorables senadores y senadoras de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley 68 de 2020 Senado *"Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza"*, de acuerdo con el texto del proyecto original.

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2020 SENADO

por medio del cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Barranquilla, 10 de junio de 2020

Señor

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA

Secretario Comisión Tercera Constitucional Senado de la República

REF: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 179 de 2020 Senado "Por medio del cual se crea La Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones"

Cordial saludo,

Atendiendo a la designación por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al de ley 179 de 2020 Senado "por medio del cual se crea la escalera de la formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones"

El contenido del informe incluye: Texto propuesto para primer debate, antecedentes de la iniciativa, objeto, marco legal, consideraciones generales, proposición.

Cordialmente,

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Honorable Senador de la República

I. Antecedentes

El presente proyecto de ley fue radicado el día 30 de julio de 2020, por los siguientes Congresistas:

Honorables Senadores: Paloma Valencia Laserna, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía, Carlos Manuel Meisel, Gabriel Velasco, Ciro Ramírez Cortés, Ruby Helena Chagüi Spath, José Obdulio Gaviria.

Honorables Representantes a la Cámara: Gabriel Jaime Vallejo, Rubén Darío Molano, Margarita María Restrepo.

El día 12 de agosto de 2020 la Comisión Tercera del Senado me designó como ponente para primer debate del presente proyecto de ley. El contexto de este proyecto está dado en una situación atípica, donde la pandemia del Covid-19 ataca a todos los sectores en el ámbito nacional e internacional, suponiendo desafíos para el desarrollo y progreso, cuando más se necesita inyectar recursos en la economía, ayudar al motor laboral, tributario y económico del país surge este proyecto que busca apoyar en su mayoría alas Micro, pequeñas y medianas empresas.

II. Objeto y justificación

El objeto del proyecto de ley es crear el programa "Escalera de la formalidad" y regularlo en lo posible con respecto a las facultades legislativas otorgadas al Congreso de la República, los objetivos específicos del programa son:

- Crear el programa "Escalera de la Formalidad" para establecer el camino gradual de formalización de nuevas micro y pequeñas empresas en el país, tendiente a que se creen empresas formales, y se genere un camino progresivo hasta los requerimientos que hoy existen.

- Lograr que las nuevo micro y pequeñas empresas puedan funcionar y comercializar en sus etapas tempranas bajo el compromiso de entrar en el programa de "Escalera de Formalidad"
- Crear escalones de formalidad donde se tengan en cuenta los siguientes niveles: formalidad de registro, formalidad de producción y calidad, formalidad laboral, formalidad tributaria, formalidad de uso de suelo y funcionamiento, formalidades ambientales.
- Lograr la Ventanilla Única de trámites para formalización laboral
- Crear nuevas estructuras de financiamiento mediante plataformas Fintech o liquidez a no vigiladas.
- Habilitar programas de microcréditos pasados tres meses de constitución de las micro y pequeñas empresas con garantías de hasta el 90% por parte del Fondo Nacional de Garantías
- Permitir entrar como declarante al Régimen de Tributación Simple sin ser contribuyente durante un periodo limitado.
- Habilitar el pago a empleadores bajo el "Piso Mínimo de protección Social" durante un tiempo limitado mientras la empresa sigue su camino de formalización.
- Obtener beneficios en las primeras etapas de formalización tales como que ningún banco podrá negarse a abrir cuentas de ahorros a las microempresas o pequeñas empresas; tarifas diferenciales para pagos de registros mercantiles e impuestos de registro departamentales.
- Lograr gratuidad en procesos de formalización con el Estado tales como: las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE-; firma digital ante la DIAN, El Certificado de Origen.

Con respecto al contexto del Proyecto de ley cabe destacar que maneja 6 ejes fundamentales, el primero es la informalidad empresarial en Colombia, también el costo de formalizarse, la formalidad de entrada, formalidad de tributo formalidad de producción y formalidad de trabajo; con respecto a la informalidad dado que esta en Colombia es muy alta; y los beneficios legales solo aplican para los formales. En el país no existe un mecanismo que propenda a la formalidad que incentive al crecimiento empresarial. Según Confecámaras para el 2019 habían 1.518.619 microempresas y estas generan 2.021.203 empleos formales cuando se hace el cruce de datos RUES-PILA; el 75% de las microempresas en Colombia no están registradas, y de las que al menos han logrado un registro mercantil, el 96,5% son microempresas¹. Colombia es un país de pequeños emprendimientos. Esta fisonomía de nuestra economía es fundamental a la hora de pensar políticas de reactivación económica.

Según datos de Confecámaras entre enero y junio del año 2020 se crearon 131.229 microempresas, 26,4% menos que el mismo periodo para el año 2019, además el 99,54\$ de las nuevas empresas creadas entre enero u junio de 2020 fueron microempresas, estadísticas que nos ayudan a entender un panorama difícil para surgir como empresa, mucho más si tenemos en cuenta los desafíos que presentan con respecto a la financiación que reciben, acceder a microcréditos solo es posible si hay formalidad laboral y si las empresas tienen al menos un año de constituidas.

Lo que se convierte en un requisito imposible de cumplir dado que para pagar empleados se necesita como mínimo un capital inicial que no es posible adquirir sin un microcrédito bancario. Esto también tiene una profundización regional lamentable.

¹ Empresas Registradas ante Cámara de comercio, RUES. 2017

Un ejemplo de ello es Córdoba y La Guajira, las cuales no tienen registradas el 93 % y 90 % de las empresas con menos de 10 trabajadores (DNP, 2019).

Según la Encuesta Integradora de Hogares la informalidad total de las empresas en Colombia podría estar alrededor del 60%, pero es una estimación aproximada dependiendo las variables que se tomen. Fedesarrollo realizó un estudio que revela que las grandes barreras para las empresas por rubros, a continuación:

Tabla. Medidas de informalidad desde el punto de vista de las empresas (2015, urbano)

Barrera	Criterio	GEIH			CC Bogotá (2017)	
		GEHIP	Micro-negocios	ME	GEM (2017)	(2013-2015)
Entrada	No tiene Rut			23%	21%	21%
	No está registrado como sociedad o persona natural	60%	85%	28%	28%	53%
	No tiene licencia de funcionamiento					31%
Insumos	No tiene registro renovado	61%	86%	34%		
	Empleador ² cuenta propio no cotiza a salud y pensión	83%	89%			
	No paga a empleados salud y pensiones*			79% ³	53%	80%
Producto	Los negocios que operan en la vivienda no tienen local propio, ni arrendado, ni en usufructo.	1,9%	4%			
	No tiene certificación de calidad					92%
	No tiene licencia sanitaria					73%
Impuestos	No lleva contabilidad formal	84%	94%	59%		75%
	No declara ICA (2013)			44%		80%
	No paga ICA (2017)					45%
	No declara Renta (2017)			77%		63%
	No declara IVA (2013)					83%
Más utilizada	No paga IVA (2017)					73%
	No paga presub (2017)					71%
	No tiene registro ni contabilidad formal	58%	84%	30%	24%	53%
	No tiene registro renovado ni contabilidad formal	59%	84%	26%		

Fuente: Fedesarrollo. Exposición de motivos proyecto de ley.

Con respecto al costo de formalización, Colombia ocupa el puesto 123 de 137 países analizados en el Indicador de Carga de Regulación Gubernamental para el 2019 del FEM

(World Economic Forum, 2019). El Departamento Nacional de Planeación realizó unos estudios de caso para determinar el valor de formalizar una empresa. El costo de formalizarse representaría entre un 32% y 47% de la utilidad bruta de una empresa informal. En el caso de las microempresas, el 14,4% de la utilidad tendría como destino los tributos nacionales, el 12,2% los compromisos laborales, el 4,81% las barreras de tramitología de entrada, el 2,22% los tributos departamentales, y el 0,65% los compromisos de producción.

Cabe recordar la importancia de la formalización de empresas, esta genera beneficios para la sociedad, tales como la inserción de más trabajadores al sistema de aseguramiento social (sistema de seguridad social), un mayor cumplimiento de las normas sectoriales que buscan proteger la salud de los consumidores y mayores ingresos tributarios para la inversión pública.

De igual manera, cuando una empresa decide ser informal su decisión genera costos para la sociedad más allá de los asumidos por la empresa, tales como la competencia desleal con empresas formales, ya que estas últimas asumen costos adicionales, por ejemplo, pago de registros, seguridad social e impuestos; y en ocasiones, la manera en que empresas informales evaden el control de los requisitos de formalidad podría desencadenar en actos ilegales.

Esta formalización trae ventajas como: hacer pública la calidad de empresario, hacer visible al empresario frente a sus clientes, brinda seguridad jurídica, protege el nombre de la empresa y la legitimidad del negocio, facilita su participación en licitaciones y procesos de selección del Estado, brinda la posibilidad de inscribirse en capacitaciones gratuitas, foros y ferias, facilita el acceso al Sistema Financiero y la obtención de créditos, facilidad para acceder a Recursos no reembolsables (Bancóldex, Fondo INNPulsa y Fondo Emprender-SENA), participación en Ruedas de Negocios Nacionales e Internacionales.

Con respecto a la formalidad de entrada, el primer paso hacia la formalización es obtener el registro mercantil antes las Cámaras de Comercio. Este requisito va acompañado de la obtención libros de actas de asamblea, libros de accionistas, estatutos de la sociedad,

Certificado de existencia y representación legal, y el PRE-RUT. El costo del registro va asociado al patrimonio reportado, que inicia desde una UVT. Sin embargo, existe el impuesto al registro establecido en el artículo 226 de la ley 223 de 1995 que obliga hacer un pago adicional a los departamentos que va entre 0,3 % y el 0,7 % del valor incorporado en el documento que contiene el acto de funcionamiento, el costo de abrir en una empresa equivale al 13,4% del ingreso per capital de un habitante en el país.

En países de la OCDE este valor es del 3,1%, o Chile la tiene gratuita, además se debe pagar la actualización anual, y pagar tarifas entre 13,7 dólares hasta 58,65 dólares por cada filial adicional que cree la empresa, en caso de que se desee cancelar la matrícula también hay que pagar una renovación adicional.

Actualmente existen varios programas para colaborar con la formalización, estos son:

- **Encadenamientos Productivos Formales:** Programa mediante el cual se busca profundizar la cultura de la formalidad, elevando los niveles de productividad de las empresas intervenidas. Un encadenamiento productivo formal se presenta cuando las empresas de los diferentes eslabones de una cadena, cumplen con la ley y con los requisitos necesarios para su operación e incentivan a que sus proveedoras se organicen dentro de este mismo marco de cumplimiento de requisitos de operación. En este sentido, el programa incluye capacitación y acompañamiento a cada Mipyme proveedora beneficiada para profundizar la cultura de la formalidad y crear competencias para que sus negocios sean sostenibles y se mejore la competitividad de la cadena. Cabe señalar que el Programa está basado en la metodología Lean Manufacturing.

Dentro de los principales resultados de este programa se destaca su avance en materia de formalización, la implementación de sistemas de contabilidad por parte de las Mipymes participantes, el incremento de su productividad, la disminución

en tiempo de entrega de pedidos y el incremento en ventas promedio mensuales. Este programa para próximas vigencias será desarrollado con el foco regional y de las cadenas de valor en los sectores prioritizados por las regiones en el marco de la Política de Desarrollo Productivo del Gobierno Nacional.

- **La Ventanilla Única Empresarial:** será una plataforma tecnológica que centralizará todos los trámites mercantiles, tributarios y de seguridad social relacionados con la creación de empresa (Inscripción de la empresa en el Registro Único Empresarial y Social RUES, Cajas de Compensación, en Administradoras de Riesgos Laborales, en Fondos de Pensiones y Cesantías, y en entidades de salud.) reduciendo a 5 el número de trámites necesarios para crear en empresa en Colombia (actualmente son 8) y a 5 días el tiempo para ello (hoy toma 11 días). La VUE, facilitará la creación de empresa, la inversión extranjera y mejorará la calificación del país en el Doing Business en el indicador de apertura de empresa.

- **Comité Mixto de Formalización:** El Ministerio de Comercio hace parte del Comité Mixto de Formalización, que tiene por **objeto de estudiar las estrategias y acciones para promover la formalización empresarial y laboral en el país.** Esta instancia es liderada por la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad en el marco del Sistema Nacional de la Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

➤ **Objetivos Específicos del Comité Mixto de Formalización:**

- Realizar y evaluar propuestas y proyectos que promuevan la formalización.
- Garantizar la coordinación interinstitucional y de concertación con los sectores público y privado para promover la formalización en todos los sectores económicos.

- Identificar los principales obstáculos relacionado con la formalización y efectuar recomendaciones para superarlos.
- Llevar las recomendaciones al Gobierno Nacional, a través de la comisión Nacional de Competitividad.

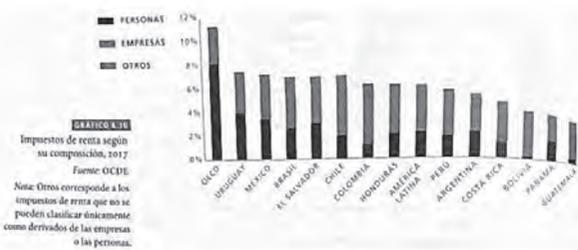
La Secretaría Técnica del Comité, como un instrumento operativo del Comité Técnico, es ejercida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en cabeza de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Mipymes).

Con respecto a la formalidad del tributo, encontramos que en Colombia el 19% del recaudo de impuestos directos viene del impuesto de renta a personas, comparado con el 57 % en países de la OCDE. En Colombia pagan más las empresas que las personas. Farrell (2004)² sostiene que evitar el pago de impuestos y otras regulaciones permite a las pequeñas empresas informales competir mejor con sus homólogas formales de mayor tamaño. Esto puede ser menos relevante para empresas poco productivas que sirven a sus vecinos que para empresas más productivas que tienen aspiraciones de acceder a una mayor cuota de mercado. De manera que el sesgo de selección también puede darse en la otra dirección. En esta misma línea, Almeida y Carneiro (2005)³ observan que la informalidad parece brindarle a las empresas brasileñas una mayor flexibilidad en sus decisiones de contratación y de producción, permitiéndoles operar de manera más eficiente. Por lo tanto, las empresas más productivas

² Farrell, D. 2004. "The Hidden Dangers of the Informal Economy." The McKinsey Quarterly, Nro. 3

³ Almeida, R. y P. Carneiro. 2005. "Enforcement of Labor Regulation, Informal Labor, and Firm Performance."

que esperan contratar trabajadores pueden escoger permanecer informales para mantener esta flexibilidad. Con respecto al impuesto de renta:



Fuente: Mauricio Cárdenas, (2020).

Apreciamos que con respecto al impuesto de renta el recaudo llega aproximadamente al 7%, del cual el 5% lo aportan las empresas, confirmando que la carga tributaria impositiva para la formalización de empresas es demasiado amplia con respecto a la tributación de personas naturales. La propuesta en este proyecto de ley es que las nuevas empresas tengan que afiliarse al Régimen de Tributación Simple, el cual suma diferentes tributos para que se haga todo mediante un solo pago, pero que actúen declarantes y no contribuyentes durante un periodo específico de tiempo. Así, podrán acceder a todos los beneficios de las empresas regulares sin tener que pagar por el impuesto.

Sobre la formalidad de la producción Las empresas que buscan formalizarse también necesitan hacerlo en su producción. Esta tiene dos fases; (I) Requisitos Sanitarios y (II) Requisitos aduaneros.

(i)Requisitos Sanitarios: muchas empresas necesitan de un Registro, Permiso o Notificación sanitaria para ejercer su función. Sin embargo, estos exigen normas de inocuidad de una empresa totalmente desarrollada que no son posibles cumplir. Las Buenas Prácticas de Manufactura no son posible tenerlas en el primer año de funcionamiento. Se estima que el INVIMA recibe más de 150 mil solicitudes al año donde 1.800 cuentan con errores humanos. Este proyecto de ley busca que en las primeras fases las empresas estén puedan tener flexibilización en las Buenas Prácticas de Manufactura exigiendo unos mínimos requisitos de inocuidad.

La obtención de Registros, Permisos y Notificaciones sanitarias también han sido una gran barrera en el país. Un importador de vinos debe tramitar un registro sanitario que puede valer 2,5 millones, lo que representa un costo alto para un importador pequeño, pero menor para importadores grandes. Esto sumado a que por tamaño del envase cambia el tipo de registro. Para los productos que requieren un registro sanitario, un importador pequeño, en promedio, necesita entre ciento setenta y doscientos días para importar su mercancía.

II) Requisitos aduaneros. En Colombia, el cumplimiento fronterizo para importar y exportar tarda 112 horas (DNP, 2019). Las nuevas empresas que vayan exportan o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE, la cual les exigen estar afiliadas al Régimen Común de Tributación, tener una firma digital ante la DIAN, sacar un Certificado de Origen. Estos trámites además de costosos requieren de tiempo y conocimiento. Este proyecto de ley busca que todo pueda realizarse mediante

<p>un solo canal, y que bajo el Régimen de Tributación Simple como declarante y no contribuyente puedan hacerse trámites de exportación o importación.</p> <p>La formalización laboral implica un desafío cuando De las obligaciones que tiene el empleador para con el trabajador se desprende una serie de conceptos, además del pago del salario, que deben ser consignados o pagados según lo dispone la legislación laboral. Conozca en promedio cuánto cuesta un trabajador que devenga un salario mínimo. Un trabajador es una persona natural que presta sus servicios bajo la subordinación de otra, que puede ser natural o jurídica, mediante la celebración de un contrato de trabajo, con el fin de obtener una retribución económica (salario). Dicha retribución debe ser actualizada periódicamente, en aras de que el trabajador no se vea afectado por la inflación ni por la pérdida de poder adquisitivo de la moneda que se presenta año tras año. Así lo ha dispuesto la Corte Constitucional a través de la Sentencia C – 1433 de 2000:</p> <p>“La persona natural que pone a disposición de un empleador su fuerza laboral, al paso que cumple con una función social, persigue como interés particular una retribución económica por la prestación del servicio, que no solamente debe representar el equivalente al valor del trabajo, sino que debe ser proporcional a la necesidad de asegurar su existencia material y la de su familia, en condiciones dignas y justas, que serán las que le permitan subsistir adecuada y decorosamente. Por esta razón, la remuneración debe asegurar un mínimo vital, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corte y, además, ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo. Esta equivalencia debe ser real y permanente, y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor.”</p>	<p>Para el año 2020 se estableció un aumento de 6 % en el salario mínimo mensual legal vigente –smmlv–, ascendiendo este a \$877.803. Por otro lado, a través del Decreto 2361 de 2019 se fijó un aumento en igual medida (del 6 %) para el auxilio de transporte, con lo cual se consolida un monto de \$102.854.</p> <p>Costos en los que incurre el empleador</p> <p>Es importante tanto para los emprendedores que a largo plazo pueden convertirse en empleadores, así como para las pequeñas empresas, conocer el costo real que implica tener un trabajador devengando un salario mínimo, con miras a evitar vulnerar garantías mínimas de los trabajadores y la ley laboral. También es útil para que realice cálculos, se prepare y tenga al día los pagos. Por lo tanto, con el fin de determinar el costo mensual de un empleado que devenga el salario mínimo, es importante que tenga en cuenta los diferentes conceptos que se desprenden y liquidan con base en este, contenidos en el Código Sustantivo del Trabajo –CST–, leyes y decretos.</p> <p>Excepciones de pago a seguridad social y parafiscales para el empleador</p> <p>Antes de proceder a determinar dichos costos, resulta importante mencionar que, en lo concerniente a aportes a seguridad social, existen algunas excepciones de pago, tales como aportes a salud y parafiscales para los empleadores personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos estipulados en el artículo 114-1 del ET.</p> <p>Lo anterior supone que el contratante persona jurídica accederá a dichos beneficios por los empleados que devenguen hasta 10 smmlv, en tanto que las personas naturales lo harán siempre que cuenten con dos (2) o más empleados cuyo salario esté limitado al monto ya indicado</p>																														
<p>Liquidación de costos a cargo del empleador</p> <p>“no debe entenderse que el salario es lo único de lo que es acreedor el trabajador por la prestación de sus servicios”</p> <p>Antes de iniciar la liquidación de costos, resulta conveniente mencionar que no debe entenderse que el salario es lo único de lo que es acreedor el trabajador por la prestación de sus servicios, ya que existen otros conceptos que se desprenden de sus labores, los cuales le han sido otorgados por la ley y de los cuales es también acreedor, como primas, cesantías, aportes a pensión, salud, riesgos laborales, auxilio de transporte, entre otros.</p> <p>Por otra parte, conviene precisar que los aportes a seguridad social, en lo que refiere a salud y pensión, deben realizarse sobre los siguientes porcentajes:</p> <p>Pensión: 16 %, del cual le corresponde al empleador sufragar el 12 % y al trabajador un 4%.</p> <p>Salud: 12,5 %,del cual el 8,5 % se encuentra a cargo del empleador, y el otro 4 % a cargo del trabajador.</p> <p>La anterior precisión se realiza debido a la liquidación de costos a cargo del empleador y trabajador que se realizará a continuación.</p> <p>Atendiendo a lo dicho, se tiene entonces que para efectos de determinar el costo que se deriva de la contratación de un empleado que devenga un smmlv, procederemos a realizar un ejemplo con todos los gastos básicos mensuales que implica el pago de nómina.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Porcentaje</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Salario mínimo (artículos del 145 al 148 del CST)</td> <td></td> <td>\$877.803</td> </tr> <tr> <td>Auxilio de transporte (Ley 1 de 1963)</td> <td></td> <td>\$102.854</td> </tr> <tr> <td>Salud (artículo 204 de la Ley 100 de 1993)</td> <td>8,5 %*</td> <td>\$74.613</td> </tr> <tr> <td>Pensión (libro I de la Ley 100 de 1993)</td> <td>12 %</td> <td>\$105.336</td> </tr> <tr> <td>ARL (nivel I) (Decreto 1295 de 1994)</td> <td>0,52 %</td> <td>\$4.565</td> </tr> <tr> <td>Parafiscales (Decreto 923 de 2017)</td> <td>9 %*</td> <td>\$79.002</td> </tr> <tr> <td>Prima (artículos del 306 al 308 del CST)</td> <td>8,33 %*</td> <td>\$81.689</td> </tr> <tr> <td>Cesantías (artículos del 249 al 258 del CST)</td> <td>8,33 %*</td> <td>\$81.689</td> </tr> <tr> <td>Intereses a las cesantías (Ley 52 de 1975)</td> <td>12 % (sobre las cesantías)</td> <td>\$9.803</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Porcentaje	Valor	Salario mínimo (artículos del 145 al 148 del CST)		\$877.803	Auxilio de transporte (Ley 1 de 1963)		\$102.854	Salud (artículo 204 de la Ley 100 de 1993)	8,5 %*	\$74.613	Pensión (libro I de la Ley 100 de 1993)	12 %	\$105.336	ARL (nivel I) (Decreto 1295 de 1994)	0,52 %	\$4.565	Parafiscales (Decreto 923 de 2017)	9 %*	\$79.002	Prima (artículos del 306 al 308 del CST)	8,33 %*	\$81.689	Cesantías (artículos del 249 al 258 del CST)	8,33 %*	\$81.689	Intereses a las cesantías (Ley 52 de 1975)	12 % (sobre las cesantías)	\$9.803
Concepto	Porcentaje	Valor																													
Salario mínimo (artículos del 145 al 148 del CST)		\$877.803																													
Auxilio de transporte (Ley 1 de 1963)		\$102.854																													
Salud (artículo 204 de la Ley 100 de 1993)	8,5 %*	\$74.613																													
Pensión (libro I de la Ley 100 de 1993)	12 %	\$105.336																													
ARL (nivel I) (Decreto 1295 de 1994)	0,52 %	\$4.565																													
Parafiscales (Decreto 923 de 2017)	9 %*	\$79.002																													
Prima (artículos del 306 al 308 del CST)	8,33 %*	\$81.689																													
Cesantías (artículos del 249 al 258 del CST)	8,33 %*	\$81.689																													
Intereses a las cesantías (Ley 52 de 1975)	12 % (sobre las cesantías)	\$9.803																													

Vacaciones (artículos del 186 al 192 del CST)	4,17 %	\$36.604
Dotación (artículo 230 del CST)	5 %*	\$43.890
Total		\$1.497.848

Es cierto que estos derechos dignifican el empleo, sin embargo, Este proyecto de ley busca que en los estadios iniciales las microempresas y pequeñas empresas puedan llevar sus empujados el régimen del piso mínimo de protección social, y en cada escalón puedan irán mejorando las condiciones, empezando por mayores aportes para los ahorros pensionales de los trabajadores.

Comentarios allegados sobre el proyecto de ley

Confecámaras el día 1 de octubre de 2020 allegaron comentarios para el proyecto de ley, donde expresan que comparten el propósito de la iniciativa, ya que, de conformidad con las funciones de las Cámaras de Comercio contempladas en la ley y los decretos reglamentarios, estas son promotoras del desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formalización, y sus acciones se enmarcan en el fortalecimiento de estos pilares, sin embargo, aclaran que en particular, la dimensión de formalidad de registro es la que representa un impacto directo sobre las Cámaras de Comercio del país. el artículo 6 del texto radicado del proyecto de ley define la formalidad de registro como todos los asuntos y trámites que los empresarios deben adelantar ante las Cámaras de Comercio y que tienen como objetivo otorgar a las Cámaras y al Estado la información de todos los

negocios con el fin de construir estadísticas, conocer su ubicación, ingresos y poder generar políticas públicas dirigidas a las empresas. Con relación a esta dimensión de formalidad, se establece que el costo de los trámites que deben adelantar las empresas debe ser proporcional al nivel de estas y solo podrá incrementar al avanzar al siguiente escalón dentro del programa, por otro lado, establece que los impuestos de registro de las entidades territoriales también deben tener un comportamiento creciente y proporcional a cada escalón, y en lo posible deben ser estables durante todo el tiempo de permanencia en un mismo escalón.

Frente al primer registro ante las Cámaras de Comercio el artículo establece que será gratuito, así como todas las actualizaciones mientras que las empresas se ubiquen en el primer escalón. Si bien la iniciativa reconoce la multidimensionalidad de la formalidad a través de los escalones propuestos, es conveniente que sea consistente con la estrategia en la que ya ha venido avanzando el país, que cuenta con una institucionalidad y trabajo conjunto del sector público y privado para alcanzar los objetivos de la política, consideran que no es claro como la dimensión del registro puede ser aplicada a cualquier estructura tarifaria toda vez que no define condiciones de acceso ni término de permanencia o requisitos para superar cada escalón, lo cual conlleva al riesgo de romper los principios de equidad, progresividad y simplicidad del sistema tarifario.

Por otro lado, y dado que el proyecto de ley establece la proporcionalidad con base al nivel de las empresas, es posible que la estructura resultante requiera establecer como tarifas de renovación los valores más bajos para ajustarse a la capacidad de las empresas de menor tamaño dentro de cada uno de los escalones que se definan, lo cual rompería el principio de equidad tanto vertical como horizontal, Dado lo anterior, se puede identificar que el impacto por la gratuidad en la matrícula para empresas nuevas del primer escalón es de \$11 Mil Millones de pesos en el primer año. Ahora bien, al quinto

año de implementación de la medida el impacto podría ascender a \$106,8 Mil Millones de pesos, si se tiene en cuenta la gratuidad de la matrícula y la renovación en este escalón. El efecto acumulativo analizado en el párrafo anterior se produce como consecuencia del incentivo negativo de permanecer en el primer escalón sin establecer términos y condiciones de permanencia, en ese sentido, las empresas no tendrán estímulos para avanzar en la escalera de formalidad y preferirán escalones más bajos donde las obligaciones son inferiores. En este escenario el impacto es acumulativo y seguiría incrementándose a lo largo de los años. Las Cámaras más afectadas son La Guajira, Magangué y Honda con pérdidas de 88,2%, 87,7% y 85,1%, respectivamente.

Adicionalmente, otras 50 Cámaras tendrían un impacto superior al del sistema que supera el 80% de los ingresos totales. En este escenario se harían inviables financieramente las Cámaras de Comercio, este efecto es más pronunciado en las Cámaras de menor tamaño que se ubican en las regiones más apartadas donde la base empresarial está compuesta en su totalidad por micro y pequeñas empresas. el efecto negativo para el desarrollo de las funciones de las Cámaras redundan en la afectación directa para el sector empresarial que no podrá acceder a la oferta de servicios de las Cámaras, derivada de sus funciones. Por lo tanto, y si bien se busca generar elementos para que las nuevas micro y pequeñas empresas puedan alcanzar niveles de formalidad, la medida podría ser inequitativa para las empresas que hoy perciben los beneficios y acciones en pro del desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formalización.

Por otro lado, es importante indicar que junto con el Gobierno Nacional están trabajando en la creación de una Anotación de Unidades Productivas Informales cuyo objetivo es contribuir a la generación de información y conocimiento en torno a la informalidad y al tejido empresarial, con el fin de brindar información robusta a los tomadores de decisión para el diseño, articulación e implementación de medidas adecuadas para la

reactivación económica, entendiendo que la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, es un hecho extraordinario sin precedentes recientes. Por último, desde esta entidad quieren proponer la realización de una mesa de trabajo con el fin de analizar y construir escenarios que permitan cumplir con el propósito de apoyar la formalización sin deteriorar la sostenibilidad de las Cámaras de Comercio y generar intercambios frente a la política de formalización y el actuar de las Cámaras, pues consideramos muy relevante señalar el ejercicio de sus funciones como agencias de desarrollo productivo regional.

IV. Articulado

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Programa "Escalera de la Formalidad". Créese el programa "Escalera de la Formalidad" mediante el cual se establecerá el camino gradual de formalización de nuevas micro y pequeñas empresas en el país, tendiente a que se creen empresas formales, y se genere un camino progresivo hasta los requerimientos que hoy existen.

Para micro y pequeñas empresas ya constituidas o en proceso de formalización, que quieran ser parte de la "Escalera de la Formalidad", podrán ser parte del programa creado en esta ley. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará el procedimiento para su vinculación, de manera que se les facilite la recuperación y reactivación de las microempresas y pequeñas empresas.

<p>Artículo 2. Beneficios del programa. Las empresas que estén en cualquier escalón de la "Escalera de Formalidad" le permitirá obtener todos los beneficios de ley con los que hoy cuenta una empresa formalmente constituida, y no será exigible a estas empresas el cumplimiento de ningún otro requisito adicional para funcionar y comercializar sus productos.</p> <p>Parágrafo. Los nuevos requisitos para las micro y pequeñas empresas que expida el gobierno nacional sólo podrán ser integrados mediante decreto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y el ministerio del ramo correspondiente modificando el decreto que reglamente esta ley. Todos los nuevos requisitos que expidan el Congreso y las autoridades locales buscarán guardar la gradualidad para micros y pequeñas empresas, especialmente en materia tributaria.</p> <p>Artículo 3. Estructura del programa. La "Escalera de la Formalidad" contará con al menos tres escalones. Cada uno tendrá una permanencia definida por el tamaño de la empresa o tiempo de consolidación. Las exigencias de cada uno se mantendrán estables en el tiempo que la empresa esté en ese escalón. Las exigencias aumentaran de manera gradual, hasta colocarlas en el escalón final de formalidad completa.</p> <p>Artículo 4. Beneficios del programa. Las microempresas y pequeñas empresas que estén en el programa de "Escalera de Formalidad", además de los beneficios propios de la formalización tendrán las siguientes facilidades:</p> <p>a) Pasado tres (3) meses desde el otorgamiento del Registro Mercantil, las nuevas empresas tendrán todos los beneficios de las leyes vigentes para ser beneficiarios de microcréditos por parte de entidades vigiladas y no vigiladas. El Fondo Nacional de Garantías deberá ofrecer garantías hasta del 90% por el valor de esos microcréditos.</p>	<p>b) Ninguna entidad financiera podrá negarse a abrir cuentas de ahorros a las microempresas o pequeñas empresas.</p> <p>c) Las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE- donde ningún proceso a través del Estado tendrá costo.</p> <p>d) La firma digital ante la DIAN será otorgada de manera gratuita.</p> <p>e) El Certificado de Origen será gratuito.</p> <p>f) Los trámites de exportación no podrán exigir responsabilidad tributaria como contribuyentes, únicamente como declarantes, y serán admitidos bajo el "Régimen de Tributación Simple".</p> <p>g) El impuesto de registro departamental establecido en artículo 226 de la Ley 223 de 1995 por el periodo de cinco años, deberá tener tarifas diferenciadas para las microempresas y las pequeñas empresas, cuyo costo en los escalones iniciales no podrá ser más que un pago simbólico.</p> <p>Artículo 5. Contenido de los escalones. Cada escalón definirá los requisitos que se deberán cumplir en cada uno de los componentes de la formalización descritos en esta ley. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y los ministerios del ramo correspondiente expedirán a más tardar en un (1) mes un decreto reglamentario que ponga en funcionamiento la "Escalera de Formalización". Para cada escalón definirá el tiempo máximo de estadía, o el tamaño de la empresa. Podrá introducir nuevos escalones si fuera necesario. Además precisará el alcance de los requisitos y beneficios de cada escalón.</p> <p>Artículo 6. Formalidad de registro. Se refiere a los asuntos que la empresa deberá</p>
<p>adelantar frente a las Cámaras de Comercio. Su propósito es otorgarle a las Cámaras y el Estado la información que de todos los negocios se requiere para llevar las estadísticas, conocer su ubicación, ingresos y poder generar políticas públicas para las empresas y los sectores económicos. Su costo será proporcional al nivel de las empresas, y solo podrá incrementar cuando se avance sobre el siguiente escalón. Los impuestos de registro de las entidades territoriales también tendrán un comportamiento creciente y proporcional a nivel de cada escalón, y serán en lo posible estables durante todo el periodo en el que la empresa esté en el escalón.</p> <p>El primer registro en Cámara de Comercio será gratuito, así como las actualizaciones mientras este en el primer escalón, y sus exigencias serán diferenciadas y definidas por el decreto reglamentario. La información contenida en el Registro Único Empresarial será pública.</p> <p>Artículo 7. Formalidad de producción y calidad. Se refiere a los requisitos sanitarios que la empresa deberá adelantar frente al Invima. Su propósito será iniciar con condiciones de inocuidad, hasta garantizar las buenas prácticas de manufactura en el final de la escalera. Su costo será proporcional al nivel de las empresas, y sólo podrá incrementar cuando se avance sobre el siguiente escalón.</p> <p>El primer Registro, Permiso o Notificación sanitaria para los productos relacionados en su razón social con la categoría Emprendedor o Artesanal en el</p>	<p>Invima deberán garantizar exclusivamente inocuidad. Las empresas tendrán un plazo definido por el decreto reglamentario para iniciar este trámite. Este Registro, Permiso o Notificación será gratuito. Bajo ninguna circunstancia podrán ser exigidas Buenas Prácticas de Manufactura para poder comercializar o ejercer la razón social de estas nuevas empresas. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo definirá las categorías de Emprendedor y Artesanal.</p> <p>Artículo 8. Formalidad laboral. Se refiere a los beneficios mínimos que deberán cumplir las empresas frente a la contratación de sus trabajadores. Su propósito será garantizar las condiciones básicas de los trabajadores, y alentar las empresas hacia la satisfacción de los derechos laborales completos que merecen los trabajadores. En los estadios iniciales las microempresas y pequeñas empresas podrán llevar el régimen del piso mínimo de protección social, y en cada escalón irán mejorando las condiciones, empezando por mayores aportes para los ahorros pensionales de los trabajadores. En cualquier escalón que la empresa consideré que puede cumplir con a cabalidad con las normas laborales podrá hacerlo. La "Escalera de Formalización" preferirá que los recursos vayan a cumplir con la formalización laboral completa, antes que la formalización tributaria.</p> <p>El primer escalón exigirá la formalización de todos los empleados con el piso mínimo de protección social, el cual será desarrollado por el decreto reglamentario.</p> <p>Artículo 9. Formalidad tributaria. Se refiere a las obligaciones mínimas que deberán cumplir las empresas frente al pago de los impuestos ante la DIAN. Su propósito será garantizar la creación de una cultura de pago, y así mismo, gradualmente contribuir a las arcas estatales. En estadios iniciales la obligación será solamente la de declarar ante la DIAN aquella información que resulte necesaria para el Estado, como las ventas, ingresos, pagos, deudas, entre otros. Pasará luego al Régimen Simple de Tributación, y seguirá hasta la formalización tributaria completa, cuando cumpla con los requisitos.</p>

<p>En el primer escalón las nuevas empresas deberán inscribirse al Régimen Simple de Tributación únicamente como declarantes y no como contribuyentes durante un periodo que determine la reglamentación o las condiciones de permanencia que subsistan. Se les exigirá una declaración ante la DIAN en los términos que defina el decreto reglamentario de esta ley. Este escalón no podrá exigir el pago de impuestos.</p> <p>Artículo 10. Formalidad de uso del suelo y funcionamiento. Se refiere a las obligaciones mínimas que deberán cumplir las empresas frente a los permisos de funcionamiento, uso del suelo y todas los demás requisitos que se deben ante las autoridades locales. Su propósito será regularizar gradualmente estos permisos, dar plazos razonables para que las microempresas y las pequeñas empresas puedan cumplirlos. Podrá iniciar en el primer escalón una autorización para el uso de infraestructura casera, siempre y cuando se garantice la seguridad de los habitantes de la casa y del vecindario, hasta el cumplimiento de los requisitos existentes.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la colaboración de las autoridades locales, definirá su funcionamiento y el uso del suelo.</p> <p>Artículo 11. Formalidades ambientales. Se refiere a las obligaciones mínimas que deberán cumplir las empresas frente a las autoridades ambientales, tales como permisos de emisiones, vertimientos de agua, entre otros. Su propósito será garantizar el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, dando gradualidad a las exigencias.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Ambiente definirán los mínimos requisitos que se le deberán exigir a las microempresas y pequeñas empresas para que puedan desempeñar sus operaciones cuidando el medio ambiente.</p> <p>Artículo 12. Ventanilla única. El Ministerio de Comercio propenderá para que todos estos procedimientos puedan ser llevados a cabo mediante la Ventanilla Única</p>	<p>Empresarial u otro procedimiento que no le exija a las nueva empresas más de dos días recolectar y enviar la documentación necesaria.</p> <p>Artículo 13. Nuevas formas de financiamiento. La Superintendencia Financiera de Colombia, la URF y el Ministerio de Tecnologías de la Información crearán y habilitarán legalmente programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otros tipos de financiamiento tecnológico.</p> <p>Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>V. Proposición</p> <p>Considerando lo expuesto anteriormente, presento ponencia favorable y se propone APROBAR en primer debate el proyecto de ley 179 de 2020 Senado "Por medio del cual se crea La Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA Honorable Senador de la República</p>
--	--

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO SECRETARÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2020 SENADO

por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso.

<p>Bogotá, D.C. 170</p> <p>Doctora: DELICY HOYOS ABAD Secretaria Comisión Quinta Constitucional Permanente Senado de la República comisionquinta@senado.gov.co Carrera 7 # 8 - 68, Edificio Nuevo Congreso Ciudad.</p> <p>Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 137 de 2020 Senado, "Por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso."</p> <p>Respetada doctora Deley:</p> <p>En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, realizados por la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría Distrital de Hacienda (Anexo).</p> <p>Sobre el particular, me permito informarle que la Administración Distrital considera parcialmente viable la iniciativa legislativa y de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.</p> <p>En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa técnica de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puecen contactar al correo electrónico fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co o al número celular 312.433.0348.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO Secretario Distrital de Gobierno</p> <p>Anexo: Un anexoado (15 folios)</p>	<p>Bogotá DC</p> <p>Director JAIME ANDRÉS FLOREZ MURCIA Director de Relaciones Políticas. SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO Calle 11 No. 8-17 Ciudad</p> <p>Referencia: Respuesta comentarios Proyecto de Ley 137/2020 Radicado SDA 2020ER151960 del 08/09/2020 Radicado SDG 20201700747711 del 4/09/2020</p> <p>Respetado director:</p> <p>En el ámbito de las atribuciones otorgadas a esta Autoridad Ambiental mediante los Decretos 109 de 2009 "Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones" y 175 de 2009 "Por el cual se modifica el Decreto 109 de Marzo 16 de 2009", en cumplimiento de los términos legales previstos, de manera atenta se remiten los comentarios al Proyecto de Ley 137/2020 "Por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso" por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS</p> <p>SECTOR QUE CONCEPTÚA: SECTOR AMBIENTE</p> <p>ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: SECRETARÍA DE AMBIENTE</p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO: 137/2020</p> <p>EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: _____ EN SENADO: LEY X ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2020</p> <p>ORIGEN DEL PROYECTO: SENADO</p>
--	--

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso"

AUTOR (ES)

AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora Coalición Decentes	GUSTAVO BOLÍVAR Senador Coalición Decentes
FELICIANO VALENCIA Senador Senador Partido MAIS	GUSTAVO PETRO Senador Colombia Humana

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo N° 1. OBJETO. El presente Proyecto de Ley tiene por objeto la creación del Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR, el cual consistirá en reembolsar el 10% del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados a los puntos de recolección establecidos por los productores, importadores y comercializadores según el plan de manejo ambiental.

Parágrafo: El 10% del valor del producto al consumidor final se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cedeña o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad.¹

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE
Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

La Regulación Constitucional de los recursos naturales en Colombia, se estructura a partir de la duplicidad del concepto de protección, el cual es atribuido al Estado y a los particulares como lo describe el artículo 8° de la Carta Política, el cual señala que "es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".

Así mismo, el artículo 79 de la Constitución establece el derecho de "todas las personas a gozar de un ambiente sano", y a "la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla". Igualmente establece para el Estado entre otros el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Que el artículo 80 del mismo ordenamiento superior, dispone para el Estado la obligación de planificar "el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución".

El numeral 8 del artículo 95 del mismo ordenamiento superior, nos indica que "son deberes de la persona y del ciudadano, proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano".

El Artículo 333, ibidem, establece que "la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común". Entre otras cosas prescribe que "la empresa como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones".

La Ley 23 de 1973 establece en su artículo 2 "el ambiente es un patrimonio común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares".

Adicionalmente, el artículo 4 de la precitada Ley, consagra la noción de contaminación, en el sentido de indicar que esta es la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares.

La Ley 99 de 1993, en el numeral 1 del artículo primero, establece los principios generales ambientales, prescribiendo que la política ambiental colombiana deberá seguir los principios generales en el contenido, entre los cuales se señala que, el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

El inciso segundo del artículo 107 ibidem, prescribió que 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.

Av. Caracas N° 54-38

El Decreto Ley 2811 de 1974, en el numeral 1 del literal c) del artículo 3, dispone: *De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula: c) Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en el denominador de este Código elementos ambientales, como: 1o. Los residuos, basuras, desechos y des-perdicios (sic).*

Según los literales a), j) y l) del artículo 8 del precitado Decreto Ley, son factores que deterioran el ambiente, la contaminación de las aguas, el suelo y los demás recursos naturales renovables, la acumulación inadecuada de residuos y la alteración perjudicial o antiestética del paisaje.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012, se reconoció que para lograr el desarrollo sostenible mundial, es indispensable efectuar cambios fundamentales en la manera en que las sociedades consumen y producen. De esta manera, más adelante con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la que Colombia forma parte, se planteó el objetivo 12 sobre "Producción y Consumo Responsables", entre cuyas metas se encuentra reducir sustancialmente la generación de residuos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización y promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, entre otras.

"La economía circular es una estrategia que busca generar crecimiento económico optimizando el uso de recursos, incrementando la vida útil de los productos y reduciendo la generación de contaminación e impactos ambientales negativos. La economía circular te permitirá generar ahorros: optimizando la gestión de tu materia prima, optimizar costos, optimizando la gestión de tus desperdicios, generar nuevos ingresos: generando nuevas oportunidades de negocio."

Por su parte, la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos adoptada en el Documento CONPES 3874 de 2016, "cuya enfoque es la gestión de los residuos no peligrosos y busca aportar al desarrollo sostenible y a la adaptación y mitigación del cambio climático, y plantea la base inicial para avanzar hacia la economía circular desde la gestión integral de residuos sólidos. A partir de esto, se quiere lograr que el valor de los productos y materiales se mantengan durante el mayor tiempo posible en el ciclo productivo, que los residuos y el uso de recursos se reduzcan al mínimo, y que los recursos se conserven dentro de la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida útil, con el fin de volverlos a utilizar repetidamente y seguir creando valor".

Así mismo señala que el manejo inadecuado que se está dando a los residuos de papel, cartón, metal, vidrio, textiles o plástico, está causando presión sobre la capacidad de los rellenos sanitarios y desperdiciando materia prima y energía. También establece la Gestión

¹ <https://www.colombiaproductiva.com/ptp-capacota/publicaciones/transversales/guia-empresarial-de-economia-circular/200310-cartilla-economia-circular>

² <https://www.colombiaproductiva.com/ptp-capacota/publicaciones/transversales/guia-empresarial-de-economia-circular/200310-cartilla-economia-circular/images/AsuntosAmbientales/Sectorial/Urbania.pdf>

³ <https://www.colombiaproductiva.com/ptp-capacota/publicaciones/transversales/guia-empresarial-de-economia-circular/200310-cartilla-economia-circular/3.html#text=La%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20para%20la%20Gesti%C3%B3n%20Integral%20de%20Residuos%20S%C3%B3lidos,la%20Econom%C3%ADa%20Circular%20y%20la%20>

www.ambientebogota.gov.co

Bogotá D.C. Colombia

Integral de Residuos (GIRS), la cual contempla las siguientes etapas jerárquicamente definidas: prevención, reutilización, aprovechamiento, tratamiento y disposición final. El primer eje del plan de acción señalado en el mencionado documento el cual se titula "Promover la economía circular, a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos", busca adoptar medidas para prevenir en la generación de residuos, minimizar los residuos que van a los sitios de disposición final y promover el aumento de la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.), Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad (Documento CONPES, 2018).

Estos 17 Objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades (...)

Los ODS conllevan un espíritu de colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras. Proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países en conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario traer a colación el documento CONPES 3918 del 15 de marzo de 2018, a través del cual el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, establece la Estrategia para la Implementación de Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.

Así, el Interior del documento CONPES 3918 se indica que "Los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son el producto de un consenso general en torno a un marco medible para alcanzar niveles mínimos que garanticen la prosperidad, el bienestar de las personas y la conservación del ambiente".

De manera adicional, establece que la adopción de los ODS al igual que el enfoque de Desarrollo Sostenible, hacen necesario que incluya una visión que permita la estabilidad en la implementación de las políticas públicas, independientemente de los periodos de gobierno establecidos en cada país (visión a largo plazo).

Dentro de los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible, destacamos:

- Objetivo 3: Salud y Bienestar
- Objetivo 6: Agua Limpia y Saneamiento
- Objetivo 9: Industria, Innovación e Infraestructura

- Objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenible
- Objetivo 12: Producción y Consumo Responsables
- Objetivo 13: Acción por el Clima
- Objetivo 14: Vida Submarina
- Objetivo 15: Vida de Ecosistemas Terrestres

La Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible establece como objetivo principal "Orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población" y Específicos "1. Generar una masa crítica de empresas que posicionen las buenas prácticas, así como los bienes y servicios sostenibles, en el mercado nacional e internacional. 2. Crear una cultura de producción y consumo sostenible entre instituciones públicas, empresas y consumidores. 3. Fortalecer el marco institucional que impulsa la producción y el consumo sostenible dentro el territorio nacional."

En dicha política se establecieron estrategias y líneas de acción, tales como: diseños de proyectos sostenibles de infraestructura y movilidad; fortalecimiento de la regulación; compras sostenibles de bienes y servicios; fortalecimiento de capacidades e investigación; generación de cultura de autogestión y autorregulación; encadenamiento de actores hacia la producción y consumo sostenible; emprendimiento de negocios verdes; gestión e integración de diferentes actores involucrados en programas y proyectos de producción; y consumo sostenible.

La Resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico y metal. La cual define como aprovechamiento de residuos de envases y empaque el "proceso mediante el cual los residuos de envases y empaques se recuperan, por medio de la reutilización, el reciclaje, la valorización energética, y/o el co-procesamiento, con el fin de incorporarlos al ciclo económico para la generación de beneficios sanitarios, ambientales, sociales o económicos"; así mismo establece como obligaciones de los productores "promover alianzas con las estaciones de clasificación y aprovechamiento existentes en los municipios, empresas transformadoras, gestores y demás actores relacionados con las cadenas de valor de reciclaje" y "promover la incorporación de los lineamientos de economía circular, en la priorización de alternativas de aprovechamiento de los residuos de envases y empaques".

Por último, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", que hace parte integral de la Ley 1955 de 2019, en el marco del pacto por la sostenibilidad, "se busca consolidar procesos que faciliten un equilibrio entre la conservación del capital natural, su uso responsable y la producción nacional, de forma tal que la riqueza natural del país sea apropiada como un activo estratégico de la Nación." Así, entre los objetivos de este pacto, se plantea "acelerar la economía circular como base para la producción, transformación y reciclaje de residuos", lo que implica fomentar la producción, transformación y la reutilización de los residuos y materiales, de forma articulada

recomienda hacer la eliminación de estas palabras o la debida aclaración. Por otro lado, en el artículo 10 hay un error de escritura "...en un término máximo de un (3) años", no se sabe si es uno (1) año o tres (3).

ANÁLISIS TÉCNICO

con las Políticas para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (CONPES 3874 de 2018) y Crecimiento Verde (CONPES 3934 de 2018).

La Estrategia Nacional de Economía Circular de 2019, "propone por un nuevo modelo de desarrollo económico que incluye la valorización continua de los recursos, el cierre de ciclos de materiales, agua y energía, la creación de nuevos modelos de negocio, la promoción de la simbiosis industrial y la consolidación de ciudades sostenibles, con el fin, entre otros, de optimizar la eficiencia en la producción y consumo de materiales, y reducir la huella hídrica y de carbono. Esta introducción a la Estrategia nacional de economía circular describe su contexto, público objetivo y metodología de desarrollo e implementación".

"La economía circular surge como una respuesta a la explosiva demanda de materias primas y recursos naturales para sustentar el crecimiento poblacional en el mundo, la dependencia entre países para abastecerse y la relación con la eficiencia en el uso de recursos y el cambio climático, el gran desperdicio de materiales como basura y la contaminación que estos producen en los ecosistemas. En el presente capítulo se describen los orígenes de la economía circular como un lenguaje global y sus aportes conceptuales para avanzar hacia un nuevo modelo económico, los beneficios que este nuevo modelo conlleva y los desafíos e instrumentos habilitadores de su implementación."

La Estrategia Nacional de Economía Circular utiliza la definición basada en la propuesta por la Fundación Ellen MacArthur, la cual establece como economía circular los "sistemas de producción y consumo que promuevan la eficiencia en el uso de materiales, agua y la energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas, el uso circular de los flujos de materiales y la extensión de la vida útil a través de la implementación de la innovación tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible".

Por lo anteriormente expuesto, se considera una política **VIABLE** e igualmente se trae un ejemplo bastante informal a colación, en las pequeñas tiendas de barrio de diferentes pueblos y ciudades del país, se ha venido presentado durante varios años, la devolución de cierta cantidad de dinero en el momento en que los consumidores regresan las botellas plásticas o de vidrio luego de consumir el producto, por lo que al implementar esta política se presentarían más consumidores realizando esta misma actividad, y más aún en los grandes comercializadores ya que este beneficio se podría generar en bonos en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad.

Una vez analizado el texto normativo del proyecto de ley objeto de estudio y establecido las consideraciones jurídicas para complementar el marco legal del caso en concreto, en el párrafo del artículo 2 y en el artículo 3, se encuentran las palabras "de cadena" lo que podría llegar a generar confusión en quienes aplicaría la Ley, si solo a los grandes productores o a los comercializadores o, si a todo aquella persona natural o jurídica que ofrece productos con envases de un solo uso, por tanto se

SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICAS Y PLANES AMBIENTALES

El título del proyecto debe estar alineado con el artículo 1, Objeto

Es necesario que se adicione un artículo de ámbito de aplicación, para dar mayor claridad al lector, debido a que en el inicio hace referencia a productores, importadores y comercializadores y más adelante menciona almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías cadena y establecimientos públicos de cadena y luego a instituciones educativas por lo que genera una confusión, es recomendable manejar el mismo lenguaje.

Se considera importante dejar claro, si los valores de los bonos o vales son acumulables para redimir en los establecimientos, y si tienen alguna vigencia.

Así mismo para evitar el consumo de papel por la impresión de los bonos o vales, es oportuno establecer una estrategia basada en las tecnologías de la información y la comunicación, entre los que pueden estar aplicaciones para smartphone.

Es importante, crear un artículo de definiciones para que la ley sea de mayor comprensión, y contextualice el tema

Expuestas las razones, el Proyecto de Ley 137 de 2020, se considera **VIABLE CONDICIONADO**, hasta que se realicen los ajustes mencionados.

SUBDIRECCIÓN DE ECOURBANISMO Y GESTIÓN AMBIENTAL EMPRESARIAL

En el siguiente cuadro se presenta el número del artículo y la respectiva recomendación:

Artículo	Recomendación
1	Se recomienda vincular la terminología a la Resolución 1407 de 2018 "Por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones", con relación a los actores que intervienen en la cadena de valor como son: productores y comercializadores de productos envasados (marca), fabricantes e importadores de envases y empaques, gestores y transformadores del residuo, y consumidor. Así mismo, el artículo hace referencia a un "plan de manejo ambiental" que debería ser el "Plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques" de que trata la mencionada resolución, de tal forma que el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR puede ser parte del plan de gestión. El párrafo hace referencia a "bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad", sin embargo no especifica la manera como se implementará dicho bono.

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 143

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="170 396 256 484">2</td> <td data-bbox="261 396 792 484">Al igual que en el artículo 1 se sugiere considerar lo definido por la Resolución 1407 de 2018 con relación a los actores que intervienen en la cadena de valor como son: productores y comercializadores de productos envasados (marca), fabricantes e importadores de envases y empaques, gestores y transformadores del residuo, y consumidor.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 492 256 613">5</td> <td data-bbox="261 492 792 613">Al igual que en el artículo 1 se sugiere considerar las denominaciones y definiciones de la Resolución 1407 de 2018 con relación a los actores que intervienen en la cadena de valor como son: productores y comercializadores de productos envasados (marca), fabricantes e importadores de envases y empaques, gestores y transformadores del residuo, y consumidor. Incluir en las definiciones de la norma: gran productor, gran comercializador y puntos de devolución y/o retorno.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 620 256 708">6</td> <td data-bbox="261 620 792 708">Aclarar las diferencias entre los "productores, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso" de que trata el artículo 1 frente a los "grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases", e incluir las definiciones respectivas de cada actor de la cadena de valor.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 716 256 852">7</td> <td data-bbox="261 716 792 852">En el entendido que productor corresponde a la definición del artículo 3 de la Resolución 1407 de 2018, y con el fin de dar mayor claridad se recomienda redactar: "Las Instituciones educativas en el territorio nacional deberán participar del Sistema de Devolución y Retorno de envases - SDR, para esto los productores deberán instalar puntos de retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 860 256 922">8</td> <td data-bbox="261 860 792 922">Incluir un párrafo en el que se dé la responsabilidad al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de determinar tipos de envase o productos adicionales que deban ser incluidos en el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR en un periodo posterior a los 2 años de implementación.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 929 256 1136">9</td> <td data-bbox="261 929 792 1136">En el entendido que este proyecto de Ley hace referencia a la Responsabilidad Extendida al Productor, se considera que debe eliminarse la frase "y brindará la asistencia técnica" dado que la experticia técnica la poseen los Productores y ellos mismos diseñarán el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR de acuerdo a las características particulares de sus productos. De otro lado, de acuerdo al funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental – SINA; además del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de políticas, es conveniente incluir en este tema a las Autoridades Ambientales territoriales (CAR, Corporaciones de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales Urbanas) para acompañar estos procesos.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 1143 256 1205">10</td> <td data-bbox="261 1143 792 1205">Al igual que en el artículo 1 considerar la denominación establecida por la Resolución 1407 de 2018 con relación a "fabricantes e importadores de envases y empaques".</td> </tr> </table>	2	Al igual que en el artículo 1 se sugiere considerar lo definido por la Resolución 1407 de 2018 con relación a los actores que intervienen en la cadena de valor como son: productores y comercializadores de productos envasados (marca), fabricantes e importadores de envases y empaques, gestores y transformadores del residuo, y consumidor.	5	Al igual que en el artículo 1 se sugiere considerar las denominaciones y definiciones de la Resolución 1407 de 2018 con relación a los actores que intervienen en la cadena de valor como son: productores y comercializadores de productos envasados (marca), fabricantes e importadores de envases y empaques, gestores y transformadores del residuo, y consumidor. Incluir en las definiciones de la norma: gran productor, gran comercializador y puntos de devolución y/o retorno.	6	Aclarar las diferencias entre los "productores, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso" de que trata el artículo 1 frente a los "grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases", e incluir las definiciones respectivas de cada actor de la cadena de valor.	7	En el entendido que productor corresponde a la definición del artículo 3 de la Resolución 1407 de 2018, y con el fin de dar mayor claridad se recomienda redactar: "Las Instituciones educativas en el territorio nacional deberán participar del Sistema de Devolución y Retorno de envases - SDR, para esto los productores deberán instalar puntos de retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.	8	Incluir un párrafo en el que se dé la responsabilidad al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de determinar tipos de envase o productos adicionales que deban ser incluidos en el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR en un periodo posterior a los 2 años de implementación.	9	En el entendido que este proyecto de Ley hace referencia a la Responsabilidad Extendida al Productor, se considera que debe eliminarse la frase "y brindará la asistencia técnica" dado que la experticia técnica la poseen los Productores y ellos mismos diseñarán el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR de acuerdo a las características particulares de sus productos. De otro lado, de acuerdo al funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental – SINA; además del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de políticas, es conveniente incluir en este tema a las Autoridades Ambientales territoriales (CAR, Corporaciones de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales Urbanas) para acompañar estos procesos.	10	Al igual que en el artículo 1 considerar la denominación establecida por la Resolución 1407 de 2018 con relación a "fabricantes e importadores de envases y empaques".	<p>Desde esta subdirección se considera que es una iniciativa importante, que puede ser fortalecida para que su aplicabilidad en el territorio nacional sea útil y expedita, que es necesario incentivar la devolución de los envases de manera que se estimule la adopción de hábitos culturales sostenibles en los consumidores, se incremente la cantidad de residuos que retornan a las cadenas de valor cerrando el ciclo de vida de los materiales a la vez que se disminuye la huella de carbono y se economizan esfuerzos a los productores en la logística de recolección. Se recomienda articular el proyecto de Ley con lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución 1407 de 2018 "Por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones", en esta normativa se creó la herramienta y la metodología para la presentación de los planes de gestión de estos materiales por parte de los productores y otros actores de la cadena, así mismo establece metas y estrategias para su logro.</p> <p>Dicho lo anterior, se considera viable el proyecto de ley dado que atiende las necesidades y compromisos globales y nacionales relacionados con el desarrollo sostenible, en especial en lo referido al ODS 12 "Garantizar modalidades de producción y consumo sostenible", el Documento CONPES 3874 de 2016 "Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos" y la Estrategia Nacional de Economía Circular.</p> <p>COMENTARIOS O MODIFICACIONES AL ARTICULADO</p>
2	Al igual que en el artículo 1 se sugiere considerar lo definido por la Resolución 1407 de 2018 con relación a los actores que intervienen en la cadena de valor como son: productores y comercializadores de productos envasados (marca), fabricantes e importadores de envases y empaques, gestores y transformadores del residuo, y consumidor.														
5	Al igual que en el artículo 1 se sugiere considerar las denominaciones y definiciones de la Resolución 1407 de 2018 con relación a los actores que intervienen en la cadena de valor como son: productores y comercializadores de productos envasados (marca), fabricantes e importadores de envases y empaques, gestores y transformadores del residuo, y consumidor. Incluir en las definiciones de la norma: gran productor, gran comercializador y puntos de devolución y/o retorno.														
6	Aclarar las diferencias entre los "productores, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso" de que trata el artículo 1 frente a los "grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases", e incluir las definiciones respectivas de cada actor de la cadena de valor.														
7	En el entendido que productor corresponde a la definición del artículo 3 de la Resolución 1407 de 2018, y con el fin de dar mayor claridad se recomienda redactar: "Las Instituciones educativas en el territorio nacional deberán participar del Sistema de Devolución y Retorno de envases - SDR, para esto los productores deberán instalar puntos de retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.														
8	Incluir un párrafo en el que se dé la responsabilidad al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de determinar tipos de envase o productos adicionales que deban ser incluidos en el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR en un periodo posterior a los 2 años de implementación.														
9	En el entendido que este proyecto de Ley hace referencia a la Responsabilidad Extendida al Productor, se considera que debe eliminarse la frase "y brindará la asistencia técnica" dado que la experticia técnica la poseen los Productores y ellos mismos diseñarán el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR de acuerdo a las características particulares de sus productos. De otro lado, de acuerdo al funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental – SINA; además del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de políticas, es conveniente incluir en este tema a las Autoridades Ambientales territoriales (CAR, Corporaciones de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales Urbanas) para acompañar estos procesos.														
10	Al igual que en el artículo 1 considerar la denominación establecida por la Resolución 1407 de 2018 con relación a "fabricantes e importadores de envases y empaques".														
<p>SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICAS Y PLANES AMBIENTALES</p> <p>Artículo N° 1. OBJETO. El presente Proyecto de Ley tiene por objeto la creación del Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR, el cual consistirá en reembolsar el 10% del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados a los puntos de recolección establecidos por los productores, importadores y comercializadores según el plan de manejo ambiental.</p> <p>Parágrafo: El 10% del valor del producto al consumidor final se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad.</p> <p>Concepto técnico: En desacuerdo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se sugiere cambiar "a los puntos de recolección..." por "en los puntos de recolección..." - Ser más claros en definir los sitios donde se pueden redimir los bonos para el sistema de transporte público <p>Artículo N° 2. Incentivos para el reciclaje. Todas las empresas, personas naturales o jurídicas, productoras, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso tendrán que implementar el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR de sus productos. En un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, los almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías de cadena y establecimientos públicos de cadena que comercialicen productos con envases de un solo uso; tendrán que disponer de puntos fijos de reciclaje, de fácil acceso al consumidor final, para el aprovechamiento y reciclaje de envases. En estos puntos se reembolsará el 10% del valor del producto a los consumidores una vez devuelto el envase, este 10% se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad.</p> <p>Parágrafo. Los Bares, restaurantes y cafeterías de cadena podrán prescindir de dichos puntos fijos; sin embargo, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.</p> <p>Concepto técnico: En desacuerdo</p> <p>Se sugiere revisar la redacción, debido a que se repite varias veces la palabra "cadena".</p> <p>El artículo no es claro al inicio se menciona "Todas las empresas, personas naturales o jurídicas, productoras, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso" y posteriormente "los almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías de cadena y establecimientos públicos de cadena que"</p>	<p>comercialicen productos con envases de un solo uso". Por lo cual, no se entiende a quien va dirigida la Ley</p> <p>Artículo N° 3. Los Productores, grandes comercializadoras y establecimientos de cadena estarán obligados a informar al consumidor de forma clara y visible sobre el valor a ser reconocido, perfectamente diferenciado del precio del producto, sobre la ruta de devolución de los envases y redimir el 10% del valor del producto en el punto de venta al consumidor final en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad.</p> <p>Parágrafo: La devolución y recepción de los envases podrá ser manual o mecánica y no se podrán devolver a un mismo comerciante o establecimiento, para su recepción manual, más de 50 envases por persona y día.</p> <p>Concepto técnico: En desacuerdo</p> <p>Se sugiere mejorar la redacción para que sea más entendible al lector, y puede listar el contenido con viñetas o numerales de la siguiente manera:</p> <p>"Los Productores, grandes comercializadoras y establecimientos de cadena estarán obligados a informar al consumidor de forma clara y visible lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El valor a ser reconocido, "diferenciándolo" del precio total del producto 2. La ruta de devolución de los envases y, 3. Proceso para redimir el 10% del valor del producto al consumidor final, en el punto de venta ya sea por dinero efectivo o, mediante bono o vale canjeable para el mismo lugar o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad, el cual se entregará en caja del establecimiento. <p>Parágrafo: La devolución y recepción de los envases podrá ser manual o mecánica y no se podrán devolver a un mismo comerciante o establecimiento, para su recepción manual, más de 50 envases por persona al día.</p> <p>Artículo N° 4. Los residuos de envases generados con ocasión de eventos y espectáculos masivos, en recintos cerrados o en áreas públicas deberán ser entregados por el organizador del evento a las organizaciones o empresas de recicladores de oficio quienes podrán participar en el servicio de aseo en coordinación con la prestadora del servicio público de aseo.</p> <p>Concepto técnico: En desacuerdo.</p> <p>En el objeto del proyecto de ley no se hace alusión al tema de residuos, por lo tanto se sugiere modificar para que se tenga coherencia con lo mencionado en este artículo.</p> <p>Secretaría Distrital de Ambiente</p>														

Artículo N° 5. La obligación de instalar los puntos de devolución y/o retorno estará en cabeza de los grandes productores, importadores o comercializadores, los cuales podrán articularse para el cumplimiento de la presente ley

Concepto técnico: De acuerdo.

Artículo N° 6. Tanto los grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases tendrán la obligación de recibir en sus respectivos puntos de retorno la totalidad de envases que lleguen a estas instalaciones, sin la restricción estipulada en el parágrafo del art. 3 de la presente ley.

Concepto técnico: En desacuerdo

Se sugiere para mayor claridad, hacer la distinción entre productor y fabricante, debido a que en los anteriores artículos no se había mencionado a los fabricantes

Artículo N° 7. Las Instituciones educativas a nivel Nacional deberán participar del Sistema de Devolución y Retorno de envases - SDR, para esto las empresas productoras deberán instalar puntos de Retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.

Concepto técnico: En desacuerdo.

Se sugiere mencionar las Instituciones educativas en un artículo de ámbito de aplicación. Y en este, definir cuál sería el punto o sitio de canje para redimir el 10% del valor del producto al consumidor final.

Artículo N° 8. Los envases a los que se refiere la presente ley son: Envases de metal, plástico, briks (Tetra Pak) y vidrio de cervezas, zumos, refrescos y aguas con un volumen de llenado de 0,1 a 5 litros. La recepción de los envases se tendrá que dar bajo las condiciones de conservación y limpieza determinadas en los Planes de gestión Integral de Residuos Sólidos - PGRS y en todo caso, vacío y con el código de barras visible y legible".

Concepto técnico: En desacuerdo.

- Teniendo en cuenta que la composición del material de los envases es distinto, es necesario especificar que la recepción de dichos envases en los puntos de retorno debe realizarse de manera separada según el material de los envases sea de: plástico, metal, vidrio, etc.
- Esta explicación debería estar en los primeros artículos, para contextualizar al lector.

Secretaría Distrital de Ambiente

Artículo N° 9. El Gobierno Nacional en cabeza del ministerio de ambiente y desarrollo sostenibles y del ministerio de vivienda ciudad y territorio, en un periodo de un (1) año establecerá medidas administrativas y brindará la asistencia técnica necesarias para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional contará con un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de este proyecto para reglamentar la cadena logística necesaria para el proceso de reciclaje de los envases de un solo uso y el reembolso del 10% al consumidor final que lo retorne al distribuidor".

Concepto técnico: De acuerdo

Artículo 10. Los encargados de la producción de nuevos envases deben implementar estrategias de innovación en el diseño de nuevos envases amigables al medio ambiente, de fácil reciclaje y en lo posible biodegradables en un término máximo de un (3) años

Concepto técnico En desacuerdo

El artículo no es concordante con el objeto del proyecto de Ley.

Artículo 11.- Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria

Concepto técnico: De acuerdo

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si ___ No X

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

En lo correspondiente a la obligación que se le originaría a la Secretaría Distrital de Ambiente, la cual se establece en el artículo 2°, de la iniciativa:

"Artículo N° 2. Incentivos para el reciclaje. Todas las empresas, personas naturales o jurídicas, productores, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso tendrán que implementar el Sistema de Devolución y Retorno de Envases - SDR de sus productos. En un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, los almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías de cadena y establecimientos públicos de cadena que comercialicen productos con envases de un solo uso, tendrán que disponer de puntos fijos de reciclaje, de fácil acceso al consumidor final, para el aprovechamiento y reciclaje de envases. En estos puntos se reembolsará el 10% del valor del producto a los consumidores una vez devuelto el envase, este 10% se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad.

"Parágrafo. Los Bares, restaurantes y cafeterías de cadena podrán prescindir de dichos puntos fijos; sin embargo, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso"

Es preciso indicar que no generarían impacto fiscal alguno a esta Entidad, se considera importante dejar claro, si los valores de los bonos o vales son acumulables para redimir en los establecimientos, y si tienen alguna vigencia.

Así mismo para evitar el consumo de papel por la impresión de los bonos o vales, es oportuno establecer una estrategia basada en las tecnologías de la información y la comunicación, entre los que pueden estar aplicaciones para smartphone.

En este contexto, y desde la competencia de la Subdirección Financiera, se considera que el Proyecto de Ley No. 137 de 2020 Senado es VIABLE.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Si X No

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO ___

SI X TOTAL ___ PARCIAL: X

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

NINGUNA ___

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI ___ NO X

Atentamente..

Carolina Urrutia

CAROLINA URRUTIA VASQUEZ SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Gestión Jurídica

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 137 AÑO: 2020 Senado

ESTADO DEL PROYECTO: No hace referencia

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso."

AUTOR (ES)

Honorables Senadores Aida Aveila Esquivel, Gustavo Bolívar, Feliciano Valencia y Gustavo Petro.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el artículo 1 del proyecto de Ley, éste tiene por objeto: "la creación del Sistema de Devolución y Retorno de Envases - SDR, el cual consistirá en reembolsar el 10% del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados a los puntos de recolección establecidos por los productores, importadores y comercializadores según el plan de manejo ambiental. Parágrafo: El 10% del valor del producto al consumidor final se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad."

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA (ANÁLISIS DEL SECTOR COORDINADOR)

Secretaría Distrital de Ambiente- Sector Coordinador.

ANÁLISIS JURÍDICO

El Congreso de la República es competente para hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes, así como, expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, de conformidad con los artículos 114 y el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política.

En primer lugar, es importante mencionar que la Constitución Política en su artículo 8 establece que como imperativo que "Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".

Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo" y la segunda concepción, como la simple recolección de residuos, establecida en el numeral 14.24 ibidem modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001, el cual señala: "Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento." (Subraya fuera de texto).

Posteriormente, conforme al artículo 2 del Decreto Nacional 2881 de 2013 "Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo", la naturaleza de los productos tratados y definidos allí, corresponde a una de las obligaciones a cargo del Estado a través de la prestación de un servicio público, en este caso, el servicio de aseo, definido por la ley 142 de 1994.

De igual importancia, la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2011, busca orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población, además, dentro de sus objetivos, está el crear una cultura de producción y consumo sostenible entre instituciones públicas, empresas y consumidores a través de las compras sostenibles de bienes y servicios.

Ahora bien, la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos CONPES 3874 de 2016, señaló en el diagnóstico que la separación en la fuente es insuficiente y no garantiza un mayor aprovechamiento o tratamiento de residuos sólidos, por lo tanto, se debe buscar a través de la gestión integral de residuos sólidos, implementar acciones según la jerarquía de residuos, prevenir, reutilizar, aprovechar los materiales con fines de valorización para optimizar la operación de los rellenos sanitarios y en caso de que esto no sea posible, garantizar su eliminación o disposición final con el cumplimiento estricto de estándares ambientales.

Así mismo el CONPES 3874 de 2016, busca a través de la gestión integral de residuos sólidos, aportar a la transición de un modelo lineal hacia una economía circular¹ donde, haciendo uso de la jerarquía en la gestión de los residuos, se prevenga la generación de más residuos y se optimice el uso de los recursos para que los productos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo productivo y se aproveche al máximo su materia prima y potencial energético.

Al respecto, se plantean dentro de la mencionada Política Nacional, las siguientes estrategias:

- "(i) promover el avance gradual hacia una economía circular, a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos; (ii) promover la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos como bases para fomentar la prevención, reutilización y adecuada

¹ Modelo que busca que el valor de los productos y materiales se mantengan durante el mayor tiempo posible en el ciclo productivo.

Así mismo, el inciso 1° del artículo 49 ibidem, dispone que "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." De igual forma, el inciso segundo ibidem, preceptúa que "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".

Además, y no menos importante, el artículo 78 de la Carta, prescribe que "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".

Por ende, para lograr el anterior cometido, el inciso 1 del artículo 60 ídem, dispone que "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución."

También, el inciso 1 del artículo 366 ídem, determina que dentro de la prestación de servicios públicos "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".

En el mismo sentido, encontramos el Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual, en su artículo 8, señala que: "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.", y define por contaminante: "...cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica", en tanto el literal l) considera como un factor que deteriora el medio ambiente: "la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios".

Así mismo, define contaminación como: "... 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 de los recursos de la nación o de los particulares.", y define por contaminante: "...cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica", en tanto el literal l) considera como un factor que deteriora el medio ambiente: "la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios".

En segundo lugar, y como aspecto también relevante, es la regulación del servicio público de aseo, el cual tiene una doble connotación, la primera como un servicio público de carácter esencial, al ser parte del saneamiento ambiental, de conformidad con el numeral 14.19 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, cuyo tenor establece: "Saneamiento básico,

separación en la fuente; (iii) generar un entorno institucional propicio para la coordinación entre actores que promueva la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos, y (iv) implementar acciones para mejorar el reporte, monitoreo, verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de esta política pública.

Con estas estrategias, la política se constituye en la base inicial para avanzar hacia este tipo de economía circular desde la gestión integral de residuos sólidos. A partir de esta, se quiere lograr que el valor de los productos y materiales se mantengan durante el mayor tiempo posible en el ciclo productivo, que los residuos y el uso de recursos se reduzcan al mínimo, y que los recursos se conserven dentro de la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida útil, con el fin de volverlos a utilizar repetidamente y seguir creando valor.

En este sentido, los envases de un solo uso son una gran parte de los residuos sólidos que van a dar a los rellenos sanitarios en Colombia, estos residuos han sido gestionados por el servicio público de aseo bajo un modelo lineal, este implica que las empresas extraen los materiales, les aplican energía para la fabricación de un producto y venden ese producto al consumidor final, quien luego lo desecha sin aprovechamiento. Bajo este sistema el desperdicio y desuso de los recursos es evidente, puesto que no se prioriza la reutilización de materiales.

Para asegurar entonces un mejor futuro con materia prima suficiente para responder a las necesidades de las generaciones futuras sin afectar el medio ambiente, el sistema ha estado convirtiéndose a lo que hoy se conoce como "economía circular", es decir que, si nuevos materiales son necesarios, deberán obtenerse de lo que ya hemos creado para que así, no haya más daños al entorno.

Por su parte, la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos CONPES 3874 de 2016, centra una de sus estrategias en el diseño de instrumentos que promuevan la gestión integral de residuos, a través de la internalización de impactos ambientales y a la salud para corrientes priorizadas de residuos y de la implementación de esquemas de responsabilidad extendida del productor, entre los cuales se contempla la gestión responsable de devolución y retorno de envases y empaques a sus compañías.

En relación con esto último, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se emitió la Resolución 1407 de 2018², a través de la cual, se establecen las obligaciones de productores, comercializadores, importadores y consumidores respecto de la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques y otros así:

"Artículo 11. Obligaciones del productor. El productor deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Formular, implementar y mantener actualizados los planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques;
- b) Presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, así como los

² Por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones"

informes de avance anual en los términos establecidos en la presente resolución;

c) Definir, desarrollar y liderar los proyectos, acuerdos, alianzas o convenios necesarios con actores, que permitan el avance en la gestión ambiental de residuos de envases y empaques y el cumplimiento de las metas establecidas en la presente resolución;

d) Promover alianzas con las estaciones de clasificación y aprovechamiento existentes en los municipios, empresas transformadoras, gestores y demás actores relacionados con las cadenas de valor de reciclaje;

e) Promover la incorporación de los lineamientos de economía circular en la priorización de alternativas de aprovechamiento de los residuos de envases y empaques;

f) Apoyar al fabricante en la innovación y el ecodiseño para la fabricación de envases y empaques con características de sostenibilidad. (subraya fuera de texto).

En tercer lugar, necesario traer a colación, los numeral 21 del artículo 150 de la Constitución Política, que establece la competencia del Congreso para hacer las leyes, y a través de ellas, ejerce entre otras, la función de expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica, y la relación de esta disposición con el contenido de la presente iniciativa legislativa.

Cabe resaltar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-123 de 2014, estableció que la protección y promoción del ambiente no es un bien absoluto en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que los mandatos derivados a partir de las disposiciones constitucionales deben ser interpretados en conjunto con otros principios y derechos protegidos por el ordenamiento constitucional, incluso cuando en un caso concreto parezcan contradictorios o incoherentes con la protección del ambiente.

Además, precisa que, "un concepto que desarrolla dicho principio, y que se relaciona con el tema analizado, es el de desarrollo sostenible, con el que se significa que las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente -verbigracia, actividades económicas deben realizarse teniendo en cuenta los principios de conservación, sustitución y restauración del ambiente". De esta forma, se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en el medio ambiente; por esta razón la conservación y defensa de éste "constituya un objeto esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico (...)"

Pues bien, lo que pretende la iniciativa presentada es consagrar una carga al ejercicio de la libertad económica, con el fin de coadyuvar al cuidado y preservación del medio ambiente, a través de un pago equivalente al 10% del valor del producto al consumidor que deposite los recipientes de un solo uso en los contenedores que para el efecto se

dispongan, hecho, que según lo dispone el artículo 334 de la Constitución Política en concordancia con el numeral 21 del artículo 150 ibidem, compete al Congreso de la República, regular tal limitación.

No obstante, lo anterior, en el proyecto de ley objeto de estudio no es claro quien asumiría el costo de la devolución del 10% del valor del producto, si el comerciante, el productor del empaque o el fabricante del producto que utiliza dichos empaques, pudiendo con ello afectar pequeños comerciantes, fabricantes o productores, por lo cual se sugiere realizar un estudio de impacto sobre el particular. Como tampoco se encuentra un estudio en la exposición de motivos que sustente el valor determinado en la iniciativa, como aquel óptimo para cumplir con el propósito deseado (incentivar la economía circular) sin que ello genere un impacto considerable en el mercado, o si es viable establecer valores diferenciados según el tipo de material de que esté hecho o de producto que contenga, con lo cual se podría dejar esta reglamentación en cabeza de los órganos técnicos competentes.

De lo anterior, es claro que existen medidas desde la órbita nacional, para la formulación razonable del concepto de economía circular, y a efectos que la propuesta legislativa presentada, evite contradicción con los lineamientos y directrices emitidos desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución 1407 de 2018 distingue, se sugiere respetuosamente al Congreso de la República, armonizar las normas y disposiciones que a la fecha existen en la materia, con el contenido del presente proyecto de ley.

Además de lo anterior, el proyecto de ley, al incidir en la economía, recae una competencia expresa dentro del Congreso, y que la jurisprudencia manifiesta dentro de los siguientes términos:

"Uno de los escenarios de concurrencia entre lo económico y lo social es el atinente a los servicios públicos, inherentes a la finalidad social del Estado, derivado de su marcada incidencia en la calidad de vida y dignidad de las personas, así como del importante rol que cumplen en el desarrollo de cualquier sociedad.

La intervención del Estado en la economía, en particular en el ámbito de los servicios públicos, está ligada al deber que en él recae de garantizar la realización efectiva de los postulados mínimos del Estado Social de Derecho. En orden a cumplir dicho objetivo, con la Constitución de 1991 se da entrada a sujetos de distinta naturaleza (comunidades organizadas y/o particulares) habilitándolos para prestar servicios, pero bajo la regulación que para cada caso corresponde fijar al Legislador. Es así como se garantiza, de una parte, que los agentes externos al Estado puedan ejercer sus libertades económicas dentro de la dinámica propia del mercado; y de otra, que se va a asegurar la prestación eficiente de servicios y a proteger los derechos de los usuarios bajo los límites constitucionales y legales trazados."

3 Sentencia C-263 de 2013

Ahora bien, cuando la prestación de servicios públicos se cumple por intermedio de particulares, el desarrollo de su actividad está constitucionalmente amparado por las libertades económicas y en particular por la libertad de empresa, la iniciativa privada y la libre competencia, en los términos del artículo 333 de la Constitución Política. Sin embargo, la misma norma reconoce que esos derechos pueden ser restringidos y señala expresamente que "la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

En ese orden de ideas, le corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de la potestad de configuración legislativa, disponer lo necesario para adecuar la legislación a los mandatos constitucionales y a la jurisprudencia, teniendo en cuenta además, que el establecimiento del incentivo económico con ocasión al retiro de envases de un solo uso, y de las obligaciones derivadas en cargas económicas, podrían incidir en el servicio público de aseo o saneamiento prestado desde la esfera público-privada, por lo que se hace necesario armonizar los aspectos sociales y las normas vigentes que ya han establecido las obligaciones de productores, comercializadores, importadores y consumidores respecto de la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques, con la garantía de la debida preservación de un ambiente sano.

ES COMPETENTE

SI NO

ANÁLISIS FINANCIERO

Corresponde efectuarlo al sector coordinador

ANÁLISIS TÉCNICO

Corresponde efectuarlo al sector coordinador

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

No se hacen sugerencias o comentarios al articulado.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

SI NO con base en lo expuesto en el acápite de análisis financiero.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos, indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cual

SI NO

IMPACTO DEL PROYECTO

APOYA la iniciativa legislativa:

SI TOTAL PARCIAL

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

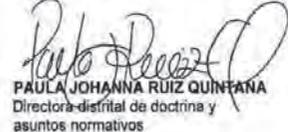
SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAD SI NO

La Secretaría Jurídica Distrital no tiene dentro de sus competencias expresar opiniones de apoyo total o parcial a los proyectos de ley, teniendo en cuenta que le corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno, coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular, al tenor de lo previsto en el literal f) del artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016; por lo tanto, se abstiene de emitir concepto de apoyo a la iniciativa, aclarando que el pronunciamiento contenido en el presente documento solo se circunscribe a determinar la competencia del Congreso de la República para presentar, tramitar y aprobar el proyecto de Ley 137 de 2020 Senado.

Así mismo, no se adjuntan proposiciones, por ser estas de competencia en su autoría y presentación de los honorables congresistas y no de las autoridades distritales.

Atentamente,


IVÁN DAVID MÁRQUEZ CASTELBLANCO
Subsecretario Jurídico


PAULA JOHANNA RUIZ QUINTANA
Directora distrital de doctrina y asuntos normativos

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
FECHA: SEPTIEMBRE 2020

SECTOR QUE CONCEPTEA: HACIENDA

NÚMERO DEL PROYECTO: 137-2020

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2020
EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO:

ORIGEN DEL PROYECTO: SENADO FECHA DE RADICACIÓN 22-07-2020

COMISIÓN: QUINTA

ESTADO DEL PROYECTO: Pendiente rendir ponencia para primer debate senado

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso"

AUTOR (ES)

Partido Político: Movimiento Alternativo Indígena y Social, Colombia Humana, Coalición Lista de la Decencia

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

"(...) creación del Sistema de Devolución y Retorno de Envases - SDR, el cual consistirá en reembolsar el 10% del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados a los puntos de recolección establecidos por los productores, importadores y comercializadores según el plan de manejo ambiental."

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR.

Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

Corresponde a los sectores responsables según solicitud de pronunciamiento del Director de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno; Secretaría Distrital de Ambiente (Sector Coordinador), Secretaría Jurídica Distrital y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Respecto del artículo N° 5, el cual consagra que: "la obligación de instalar los puntos de devolución y/o retorno estará en cabeza de los grandes productores, importadores o comercializadores", se estima procedente aclarar si se refiere a los productores, importadores o comercializadores del producto, o de los envases.

Lo anterior, en razón, a que el artículo siguiente, el 6°, menciona los productores, importadores y fabricantes de envases.

El artículo 7o. establece que: "Las Instituciones educativas a nivel Nacional deberán participar del Sistema de Devolución y Retorno de envases - SDR, para esto las empresas productoras deberán instalar puntos de Retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos". Se considera importante que se incluya a las instituciones educativas del nivel territorial.

Corregir el artículo 10, en lo que se refiera al término que tienen los encargados de la producción de nuevos envases de implementar estrategias de innovación en el diseño de nuevos envases amigables con el medio ambiente. En dicho artículo, se señala que: "en un término máximo de un (3) años", como se observa, no coincide lo indicado en letras con el número.

No obstante, lo anterior, de conformidad con las atribuciones establecidas por el Acuerdo Distrital 257¹ de 2006, a la Administración Distrital le corresponde evaluar el impacto fiscal, valoración de costos y la conveniencia en el Distrito de esta propuesta, a través de la Secretaría Distrital de Ambiente la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y la Secretaría Jurídica Distrital.

De acuerdo, con lo previsto en los artículos 1° al 3°, es necesario incluir al Sector de Movilidad - Transmilenio S.A.

Impacto Fiscal

El Proyecto de Ley no contempla en la Exposición de Motivos los costos fiscales de la iniciativa, la fuente de ingreso con la que se financiaría dicho costo, análisis que debe contener todo Proyecto de Ley según lo establecido en el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

"(...) el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo;" además, de que se deben incluir expresamente "(...) los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

Se requiere incluir en la Exposición de Motivos el análisis del Impacto Fiscal

¹ "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"

ANÁLISIS TÉCNICO

Corresponde a los sectores responsables según solicitud de pronunciamiento del Director de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno; Secretaría Distrital de Ambiente (Sector Coordinador), Secretaría Jurídica Distrital y Unidad Administrativa Especial De Servicios Públicos.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

La iniciativa parlamentaria se compone de 11 (once) artículos, en los cuales, se pretende legislar sobre:

- a) Crear el Sistema de Devolución y Retorno de Envases - SDR
- b) Incentivar económicamente a los consumidores finales para que entreguen los envases separados en los puntos de recolección establecidos por los productores, importadores y comercializadores según el plan de manejo ambiental.
- c) Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.
- d) Pasar de un modelo de economía lineal a uno circular.

Comentarios:

El proyecto de ley que se presenta es de bastante importancia para la sostenibilidad del planeta y es una política concreta de las muchas que debe tomar el Estado, para disminuir el impacto ambiental que generan los envases de un solo uso.

Así mismo, con su promulgación se daría en cumplimiento de lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política, que consagra:

"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."

Revisado el articulado se observa lo siguiente:

El Parágrafo del artículo 1, y los artículos 2 y 3 del proyecto de ley señalan que: "El 10% del valor del producto al consumidor final se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad."

Se Sugiere modificar la redacción de este aparte, debido a que, si la redención es mediante bono o vale, no se podría decir que se redime en dinero en efectivo.

GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

La Secretaría Distrital de Ambiente (Sector Coordinador), el Sector de Movilidad - Transmilenio S.A, la Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos deberán evaluar si la propuesta genera gastos adicionales para la Administración Distrital y si pueden ser atendidos por el presupuesto de estos sectores.
Si No

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO: SI:

TOTAL: PARCIAL:

Considerando que el pronunciamiento final sobre la propuesta le corresponde determinar a la Secretaría Distrital de Ambiente (Sector Coordinador), la Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP por ser las entidades encargadas en el Distrito para su implementación y siempre y cuando no se impacte el Marco Fiscal de Mediano Plazo de Bogotá D.C.

Cordialmente,

JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS
SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA
jramirez@shd.gov.co

Aprobado por:	José Alejandro Herrera Lozano Martha Cecilia García Buitrago Leonardo Arturo Pazos Galindo	JOSE ALJANERO HERERA
Revisado por:	Luz Helena Rodríguez González Manuel Ávila Ojarte Nubia J. Mahecha Hernández	Luz Helena Rodríguez GONZALEZ Manuel Ávila Ojarte
Proyectado por:	Andrés López Oviado Fanny Fernández Mendoza	

CONTENIDO

Gaceta número 1060 - Viernes, 2 de octubre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA**OFICIOS DE ADHESIÓN****Págs.**

Oficio de adhesión a la ponencia del Proyecto de ley número 19 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto 468 de 2020. 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate primera vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 14 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia. 1

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 068 de 2020 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza. 3

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 179 de 2020 Senado, por medio del cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones. 5

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Secretaría Distrital de Bogotá al Proyecto de ley número 137 de 2020 Senado, por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso. 11