



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1394

Bogotá, D. C., martes, 3 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2022 CÁMARA; 339 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de la Guajira la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 3 de octubre de 2023

DOCTOR

EFRAIN CEPEDA SARABIA

PRESIDENTE

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Referencia: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 058 DE 2022 CÁMARA; 339 DE 2023 SENADO "Por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de la Guajira la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En virtud de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República, en mi condición de ponente del Proyecto de Ley de la referencia, presento informe de ponencia positiva para primer debate con los requisitos de los que trata el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

Atentamente,

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA

SENADOR DE LA REPÚBLICA

PONENTE

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 058 DE 2022 CÁMARA; 339 DE 2023 SENADO "Por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de la Guajira la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones".

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 26 de julio de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y el Senador Alfredo Rafael Deluque Zuleta, publicado en la gaceta del Congreso número 935 de 2022.

El 19 de septiembre de 2022 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara, mediante correo electrónico designo como coordinador ponente a la Honorable Representante Saray Elena Robayo Bechara y como ponentes a las Honorables Representantes Milene Jarava Diaz y Kelyn Johana Gonzalez Duarte.

El proyecto fue aprobado en primer debate en Comisión Tercera de Cámara en sesión del día 5 de diciembre de 2022. Con posterioridad, en Sesiones Plenarias Ordinarias del 17 y 24 de mayo de 2023, fue aprobado en su Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes - con modificaciones -.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene como objeto la creación de la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, y así mismo facultar a la Asamblea Departamental de la Guajira para que ordene la emisión de la estampilla hasta por la suma de TRESCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$ 300.000.000.000).

Esta estampilla será en pesos colombianos constantes a la fecha de expedición de la presente ley y se suspenderá el recaudo de la estampilla una vez cumplido el tope establecido por la Asamblea Departamental.

El Proyecto de Ley está compuesto por ocho (8) artículos incluida su vigencia.

III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La Guajira, es uno de los 32 Departamentos en que se constituye la división administrativa de Colombia, que a su vez está conformada por su capital, Riohacha, 14 municipios, 126 corregimientos, 49 inspecciones de policía, numerosos caseríos y rancherías, que son sitios

poblados por indígenas, agrupando todo esto en 3 zonas o regiones, así: Alta, media y baja Guajira.

La Alta Guajira: Es la zona o región, que se encuentra en el extremo de la península, siendo de condiciones plana, con poca vegetación, lo cual es producto de las características del suelo, el cual es semidesértico, propio de los terrenos sometidos a los vientos por su ubicación geográfica, presenta además suelo salinizado, con erosión y largas sequías.

Los recursos mineros como el estaño y el yeso, son la base de su economía, como también encontramos una franja importante en la cría de caprinos y la pesca, esta última en algunas épocas del año.

En esta zona de la Alta Guajira, la etnia Wayuu la encontramos mayormente en el municipio de Uribia, que es el municipio más extenso que compone esta zona de la guajira, de igual manera existen asentamientos de la misma en el municipio de Maicao, en menor número.

La Media Guajira: Se colige con facilidad que esta zona pertenece al centro del Departamento; es la zona de mayor dinámica comercial, se caracteriza porque en ella se desarrollan ciertas actividades agropecuarias.

La Baja Guajira: Esta región del departamento de la guajira, también es denominada como el sur, siendo la zona menos poblada y menos extensa, su fauna y flora son apetecidas por la variedad y es en esta zona donde la actividad económica del departamento recobra toda la importancia, pues acá donde se concentran las actividades como la explotación del Cerrejón y en gran parte la actividad agropecuaria.

Según la información a 2020 del Censo Nacional de Población y Vivienda¹ del DANE, se afirma que en el departamento de La Guajira su población es de 1.067.063 habitantes, clasificándolos en un 49% hombres y un 51% mujeres. De ese informe se determina que es más el número de personas que habitan en la parte rural, pues en un 47.5% se encuentra la población en la parte urbana, mientras que en su parte rural que es donde hace presencia mayormente la población indígena, asciende al 52.5%².

La particularidad de la manera como se distribuyen los habitantes en el departamento, sumado a la dificultad que presentan sus vías terciarias, aleja la posibilidad de un fácil tránsito y por ende una mayor dificultad a la hora de acceder a los servicios públicos y entre ellos el de la salud.

¹ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>
² <https://territdata.dnp.gov.co/>

Red de salud pública en el Departamento de La Guajira

Municipio	Prestador	Sedes
Albania	ESE Hospital San Rafael de Albania Sede Principal	ESE San Rafael de Albania
		Puesto de salud de Cuestecitas
		ESE San Rafael de Albania Puesto de salud de los remedios
Maicao	ESE Hospital San José de Maicao	ESE San Rafael de Albania Sec promoción y prevención
Manaure	ESE Hospital Armando Pabón López	Centro de salud Mayapo
		Centro de salud El Pájaro
		Centro de salud Aremasahin
Uribia	ESE Hospital Nuestra Señora del Perpetuo Socorro	Centro de salud Cabo de la Vela
		Puesto de salud Media Luna
Uribia	ESE Hospital de Nazareth	Puesto de salud Castilletes
		Centro de salud Paraiso
		Centro de salud Siapana
		Centro de salud Puerto Estrella
		Puesto de salud Villa Fátima
		Puesto de salud Warpana
Dibulla	ESE Hospital Santa Teresa de Jesús de Ávila	Centro de salud Mingueo
		Centro de salud La Punta
		Centro de salud Palomino
		Puesto de salud Rio Ancho
		Puesto de salud de Las flores
		Centro de salud San Antonio de la sierra
Riohacha	ESE Hospital Nuestra Señora de los Remedios	Puesto de salud de Campana
		Puesto de salud Tomarrazón
		Puesto de salud Miguel Meza Pana
		Puesto de salud integración popular IPC
		Puesto de salud Cooperativo
		Puesto de salud Matitas
		Puesto de salud Camarones
Puesto de salud Monguí		

Barrancas	ESE Hospital Nuestra Señora del Pilar	Puesto de salud Papayal
		Puesto de salud Carretalito
		Puesto de salud San Pedro
		Puesto de salud Guayaacanal
		Puesto de salud Nuevo Oreganal
		Puesto de salud Pozo Hondo
		Puesto de salud Patilla
El Molino	ESE Hospital San Lucas	Empresa Social del Estado Hospital San lucas
Fonseca	ESE Hospital San Agustín de Fonseca	Puesto de salud primero de julio
		Puesto de salud de Conejo
		Puesto de salud El Hatico
		Puesto de salud Mayabangloma
Hatonuevo	ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen	Empresa Social del Estado Nuestra Señora del Carmen
San Juan	ESE Hospital San Rafael Nivel II	Centro de salud 20 de julio
		Puesto de salud El Hatico de los indios
		Centro de salud El Tablazo
		Centro de salud Cañaverales
		Centro de salud Los Ponderos
		Centro de salud Caracolí
		Puesto de salud La peña
		Centro de salud de los Haticos
		Puesto de salud de Lagunita
		Puesto de salud Los Pozos
		Puesto de salud Guayaacanal
		Puesto de salud Villa del Rio
		Puesto de salud Los Tunales
		Puesto de salud Corraleja
		Puesto de salud Coral de Piedra
		Puesto de salud El Totumo
Puesto de salud Zambrano		
Centro de salud La Junta		
Puesto de salud Curazao		
Puesto de salud Veracruz		
Puesto de salud El Machín		

		Puesto de salud Las Tunas
Urumita	ESE Hospital Santa Cruz de Urumita	ESE Hospital Santa Cruz de Urumita
Villanueva	ESE Hospital Santo Tomás	ESE Hospital Santo Tomás
La Jagua	ESE Hospital Donaldo Saúl Morón Manjarrez	
Distracción	ESE Hospital Santa Rita de Cassia	

Fuente: Documento de red 2017. Gobernación de La Guajira.

El documento Conpes número 3944 de fecha 4 de agosto de 2018, por medio del cual se establece una “Estrategia para el desarrollo integral del Departamento de La Guajira y sus pueblos Indígenas”, en su diagnóstico relacionado con los temas de salud señalo lo siguiente:

“La Guajira tiene una de las tasas de mortalidad infantil más altas del país, con 32,86 muertes en menores de un año por cada mil nacidos vivos en 2015, lo que representa casi el doble de la tasa nacional de 17,10 (DANE, 2015). En la Alta Guajira, donde predomina la población wayuu, la mortalidad infantil alcanza un promedio de 49,20 por cada mil nacidos vivos en 2015. Para la Media Guajira el promedio es de 20,40, mientras que en la Baja Guajira el promedio es de 18,46, cifras igualmente superiores al promedio nacional.

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (2016), la desnutrición como causa de muerte afecta en mayor medida a los niños entre uno y cuatro años, y a quienes registran enfermedades infecciosas intestinales entre sus causas básicas de muerte. El riesgo de muerte por desnutrición es mayor entre los niños indígenas, aquellos que habitan en zona rural dispersa y quienes no tienen afiliación a seguridad social. La Alta Guajira presenta los datos más elevados a nivel subregional, debido a su mayor proporción de población indígena y a las dificultades de acceso al agua que muestran sus comunidades. De igual manera, la mortalidad materna en La Guajira se encuentra entre las más altas del país (144 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en 2015), casi tres veces el promedio nacional (53,7). El 54 % de estas muertes corresponden a mujeres adscritas al régimen subsidiado que no recibieron control prenatal, y la mayoría son mujeres indígenas (Nájera Arregocés & Tuesca Molina, 2015).

Los registros individuales de prestación de servicios (RIPS) muestran que entre 2009 y 2016 se prestaron 1.262.251 atenciones a la población indígena de La Guajira. El 42,6 % de ellas se dio por enfermedades no transmisibles, seguida de las condiciones transmisibles y nutricionales (28,3 %), los signos y síntomas mal definidos (21,8 %) y las condiciones materno-perinatales (3,9 %). Por otra parte, la discapacidad en la población indígena se

<p>concentra en un 41,9 % en los ojos, seguida de un 36,2 % en alteraciones del movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas, y un 27,5 % en el sistema nervioso. Finalmente, los eventos de notificación obligatoria en salud pública con mayor cantidad de casos presentados en 2016 para la población indígena fueron morbilidad materna extrema (212), bajo peso al nacer (204), varicela (193) y tuberculosis pulmonar (107); este último llama la atención, debido a que es una enfermedad transmisible cuyo riesgo de infección aumenta cuando la población está malnutrida.</p> <p>Estos resultados son consecuencia de una débil gestión del sector salud a nivel local. Por un lado, la cobertura del aseguramiento, que depende en un 82 % del régimen subsidiado, llegó apenas al 84,3 % en diciembre de 2017, muy por debajo del promedio nacional (94,4 %). Esto implica que cerca de 160 mil personas, es decir, el 16 % de la población, no tiene acceso a la seguridad social en salud en el departamento. Además, el aseguramiento se distribuye entre doce empresas promotoras de salud (EPS) (seis del régimen contributivo y seis del régimen subsidiado), lo cual dificulta la coordinación entre los actores del sistema, tanto para la prestación de servicios en los centros urbanos, como para la realización de acciones de promoción y prevención en las comunidades rurales.</p> <p>Además del aseguramiento, la debilidad del sector salud a nivel local se evidencia en las deficiencias de la red pública de prestación de servicios. En primer lugar, el departamento no cuenta con atención de tercer y cuarto nivel (que es el de más alta complejidad), por lo que las personas deben dirigirse a otros departamentos para recibir esta atención, a pesar de las dificultades de transporte que presenta el territorio. En este punto, cabe anotar que desde hace más de diez años no se realizan inversiones para mejorar la red del departamento, debido a que apenas en abril de 2017 el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la administración temporal de los recursos del SGP en salud asumida en aplicación del Decreto 028 de 2008, logró la aprobación del programa de rediseño, reorganización y modernización de la red pública hospitalaria del departamento, en el marco de la administración temporal de los recursos del SGP.</p> <p>En segundo lugar, de acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, el departamento cuenta con 28 instituciones prestadoras del servicio (IPS) indígenas que no generan mayor impacto en la atención de esta población, debido a que se localizan en los centros urbanos y presentan las mismas restricciones de acceso que el resto de la red de prestación de servicios. En tercer lugar, la población rural de la Alta y Media Guajira se encuentra desprovista de la atención en salud, debido a que cuenta con apenas 28 centros y puestos de salud rurales para atender a toda la población, a pesar de ser una zona predominantemente rural (Gobernación de La Guajira, 2017, pág. 92). Por último, también hay debilidades en la administración de las empresas sociales del estado (ESE), ya que, de las trece existentes, seis que son de primer nivel registraron riesgo alto o medio en la clasificación de riesgo financiero del Ministerio de Salud y Protección Social realizada en</p>	<p>201636. Así mismo, dos de las tres ESE de segundo nivel han sido intervenidas en los últimos años, debido a la identificación de riesgos en la administración de sus recursos”³ (Negritas fuera de texto).</p> <p>En la ponencia para primer debate se aprobaron las modificaciones propuestas por los ponentes relacionadas con la modificación del título para armonizarlo con el objeto del proyecto, igualmente se modificó el objeto del proyecto, se adicionó un parágrafo al artículo 3 y se incluye un artículo nuevo respecto a la rendición de informes.</p> <p>Fundamentos Constitucionales.</p> <p>El artículo 150, numeral 12, de la Constitución Nacional señala que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes, especialmente “Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.</p> <p>Dentro del texto de la Constitución Política de Colombia, encontramos de manera clara que la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son considerados servicios públicos y que estos están a cargo del Estado, acorde a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, así lo consagra el artículo 49, donde además de manera imperativa se ordena que se debe garantizar a todas las personas que puedan acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.</p> <p>En concordancia con lo anterior, el artículo 366 de la Constitución Política establece que, es finalidad del Estado velar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, por lo que dentro de los objetivos fundamentales de la actividad del Estado está el de dar solución a las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.</p> <p>No obstante, para cumplir con estos mandatos constitucionales, a las entidades territoriales, les corresponde propiciar herramientas que la misma constitución les establece, dada la poca participación de los recursos del presupuesto nacional y, en ese orden, encontramos como en el artículo 338 del ordenamiento superior, se determina: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.”</p> <p>³ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3944, 4 de agosto de 2018, Bogotá.</p>
<p>En consecuencia, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.</p> <p>JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL</p> <p>Con respecto a la naturaleza de las estampillas, la Corte Constitucional en Sentencia C 768 de 2010⁴ estableció que:</p> <p>“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado”.</p> <p>Igualmente la Corte Constitucional mediante sentencia C-891/12 en relación con el principio de legalidad en materia tributaria debe tener las siguientes características:</p> <p>(i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”. (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente</p> <p>⁴ Corte Constitucional, sentencia C-768/10, Magistrado Ponente Doctor Juan Carlos Henao Pérez, 23 de septiembre de 2010, Bogotá.</p>	<p>de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución.⁵</p> <p>IV. CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>En atención a lo establecido en Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, puntualmente en el artículo No. 3 “Declaración de impedimentos”, en nuestra calidad de ponentes para primer debate en Senado del Proyecto de Ley No. 058 de 2022 Cámara; 339 de 2023 Senado “Por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de la Guajira la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones”, presentamos el presente título a consideración de la honorable Comisión Tercera del Senado de la República, para que les sirva de insumo en la evaluación de los criterios que podrían configurar un hipotético conflicto de intereses en el trámite de discusión y votación del proyecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.</p> <p>Al respecto, la norma plantea la existencia de un conflicto de intereses cuando “la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista” (subrayado por fuera del texto). Es claro que el presente Proyecto de Ley no supone la existencia de un beneficio particular y actual, toda vez que no se otorgan privilegios - puntual y particularmente - favorables a los congresistas, que no puedan beneficiar/perjudicar al resto de los ciudadanos.</p> <p>En relación a lo expuesto, la presente iniciativa de ley tiene como propósito la creación de la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, y así mismo facultar a la Asamblea Departamental de la Guajira para que ordene la emisión de la estampilla hasta por la suma de TRESCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$ 300.000.000.000). En consideración de lo anterior, es claro que no se trata de una iniciativa que conduzca en un beneficio de cualquier tipo a favor de un congresista, por el contrario, la iniciativa propone un mecanismo de financiación adicional para atender la grave situación que afronta el</p> <p>⁵ Corte Constitucional, sentencia C-891/12, Magistrado Ponente, Doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 31 de octubre de 2012, Bogotá.</p>

Departamento de La Guajira en materia de atención, dotación y mantenimiento de la red hospitalaria pública.

Por lo expresado anteriormente, la discusión y votación del Proyecto de Ley No. 058 de 2022 Cámara; 339 de 2023 Senado, NO supone la configuración de conflictos de intereses imputables a los congresistas. El presente Proyecto de Ley no determina beneficios particulares, de hecho y a efectos prácticos, se trata de un mecanismo de financiación adicional - para el departamento de La Guajira y sus municipios - perfectamente habilitado en la Constitución Política.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Pliego de modificaciones al Proyecto de Ley No. 058 de 2022 Cámara; 339 de 2023 Senado “Por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de la Guajira la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones”

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA	TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 1°. Objeto, monto y tarifa de la emisión. <i>Facúltese a la Asamblea Departamental para que ordenen la emisión</i>—de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.)</p> <p>El valor de la emisión que se autoriza, será el correspondiente a pesos colombianos a la fecha que entre en vigencia la presente ley y se suspenderá una vez se alcance el tope autorizado.</p> <p>La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto, monto y tarifa de la emisión. Facúltese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000).</p> <p>El valor de la emisión que se autoriza, será el correspondiente a pesos colombianos a la fecha que entre en vigencia la presente ley y se suspenderá una vez se alcance el tope autorizado.</p> <p>La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.</p>	<p>Modificado.</p>
<p>Artículo 2°. Atribución. Autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que, a la luz de sus atribuciones constitucionales, legales y su reglamento</p>	<p>Artículo 2°. Atribución. Autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que, a la luz de sus atribuciones constitucionales, legales y su reglamento</p>	<p>Modificado.</p>
<p>interno, determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de La Guajira.</p> <p>La Asamblea Departamental de La Guajira facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1°.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso estarán obligados al pago de esta estampilla, los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor sea igual o inferior a las 145 Unidades de Valor Tributario – UVT por concepto de honorarios mensuales.</p>	<p>interno, determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de La Guajira.</p> <p>La Asamblea Departamental de La Guajira facultará a los concejos de los municipios del departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1°.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso estarán obligados al pago de esta estampilla, los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor sea igual o inferior a los diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes por concepto de honorarios mensuales y los contratos cuyo valor sea igual o inferior a los diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes suscritos con microempresas.</p>	
<p>Artículo 3°. - Destinación. Los valores recaudados por la estampilla pro-hospitales públicos de La Guajira, se destinarán a los gastos e inversiones de la red de hospitales Públicos del departamento de La Guajira, principalmente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición, mantenimiento y/o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias públicas del departamento, para garantizar la atención en salud, con el fin de desarrollar y cumplir adecuadamente con sus funciones. 2. Compra y dotación de instrumentos e insumos para la prestación de los diferentes 	<p>Artículo 3°. Destinación. Los valores recaudados por la Estampilla Pro-Hospitales Públicos de La Guajira, se destinarán a los gastos e inversiones de la red de hospitales públicos del departamento de La Guajira, principalmente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición, mantenimiento y/o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias públicas del departamento, para garantizar la atención en salud, con el fin de desarrollar y cumplir adecuadamente con sus funciones. 	<p>Modificado.</p>

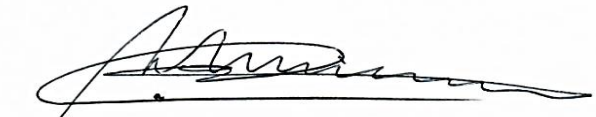
<p>servicios que procuran las instituciones de la red hospitalaria pública del departamento.</p> <p>3. Adquisición y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red hospitalaria pública del departamento, en lo que atañe a laboratorios, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, unidad de cuidado intermedio, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática, comunicaciones y demás que se requieran para su cabal funcionamiento de conformidad con la demanda de servicios y necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud.</p> <p>4. Pago de salarios, honorarios u obligaciones laborales y contractuales con los trabajadores y profesionales del sector salud que laboran o laboraron en la red hospitalaria pública del departamento.</p> <p>5. Mantenimiento, ampliación, remodelación y adecuación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1º</p> <p>Parágrafo 1. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presenten los hospitales públicos del Departamento.</p> <p>Parágrafo 2. De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo departamento.</p>	<p>2. Compra y dotación de instrumentos e insumos para la prestación de los diferentes servicios que procuran las instituciones de la red hospitalaria pública del departamento.</p> <p>3. Adquisición y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red hospitalaria pública del departamento, en lo que atañe a laboratorios, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, unidad de cuidado intermedio, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática, comunicaciones y demás que se requieran para su cabal funcionamiento de conformidad con la demanda de servicios y necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud.</p> <p>4. Mantenimiento, ampliación, remodelación y adecuación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1º.</p> <p>Parágrafo 1. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presenten los hospitales públicos del departamento.</p> <p>Parágrafo 2. <u>El veinte por ciento (20%) de los valores recaudados por la Estampilla Pro-Hospitales Públicos de La Guajira serán destinados a los fondos de pensiones de la entidad beneficiaria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del departamento de La Guajira.</u></p>	
--	--	--

<p>Artículo 4º. Información al Gobierno nacional. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental de La Guajira en desarrollo de la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.</p>	<p>Artículo 4º. Información al Gobierno nacional. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental de La Guajira en desarrollo de la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.</p>	<p>Eliminado</p>
<p>Artículo 5º. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.</p> <p>Parágrafo. La emisión, pago, adhesión o anulación de esta estampilla se hará a través de medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 2052 de 2020 y 2155 del 2021 en lo pertinente.</p>	<p>Artículo 4º. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.</p> <p>Parágrafo. La emisión, pago, adhesión o anulación de esta estampilla se hará a través de medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 2052 de 2020 y 2155 del 2021 en lo pertinente.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 6º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda departamental de La Guajira.</p> <p>Las tesorerías encargadas del recaudo, tendrán la obligación so pena de incurrir en faltas disciplinarias, de trasladar mensualmente los recursos de la estampilla a la Secretaría de Hacienda Departamental, respetando lo ordenado en el parágrafo segundo del artículo 13 de la ley 2052 del 2020, para que sean distribuidos de conformidad con las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y lo que se establezca al respecto en la ordenanza que se apruebe por</p>	<p>Artículo 5º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental de La Guajira.</p> <p>Las tesorerías encargadas del recaudo, tendrán la obligación so pena de incurrir en faltas disciplinarias, de trasladar mensualmente los recursos de la estampilla a la Secretaría de Hacienda Departamental, respetando lo ordenado en el parágrafo segundo del artículo 13 de la Ley 2052 del 2020, para que sean distribuidos de conformidad con las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y lo que se establezca al respecto en la ordenanza</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

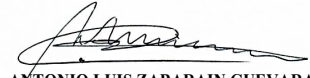
la Asamblea del Departamento en virtud de la presente ley.	que se apruebe por la asamblea del departamento en virtud de la presente ley.	
Artículo 7º. Control. El control y vigilancia fiscal del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de La Guajira.	Artículo 6º. Control. El control y vigilancia fiscal del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de La Guajira <u>y de las municipales donde existan, sin perjuicio de las competencias que tenga el nivel central de la Contraloría General de la República.</u> <u>Los resultados del control y seguimiento al recaudo y ejecución de los recursos objeto de la presente ley serán de amplia divulgación pública y de fácil consulta para la ciudadanía en atención al principio de transparencia y publicidad.</u>	Modificado.
Artículo 8. Rendición de informe. Los directores de los Hospitales Públicos, del departamento de La Guajira anualmente deberán rendir un informe a la Asamblea departamental o al Concejo municipal, según sea el caso, donde se detalle la ejecución del recurso recibido por concepto de la estampilla aquí autorizada.	Artículo 7º. Rendición de informe. Los directores de los hospitales públicos, <u>centros de salud públicos v/o puestos de salud públicos</u> del departamento de La Guajira anualmente deberán rendir un informe a la asamblea departamental o al concejo municipal, según sea el caso, donde se detalle la ejecución del recurso recibido por concepto de la estampilla aquí autorizada.	Modificado.
Artículo 9. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.	Artículo 8º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión tercera del Senado de la República, dar PRIMER debate en Senado al Proyecto de Ley No. 058 de 2022 Cámara; 339 de 2023 SENADO “*Por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de la Guajira la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones*”.

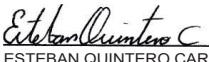
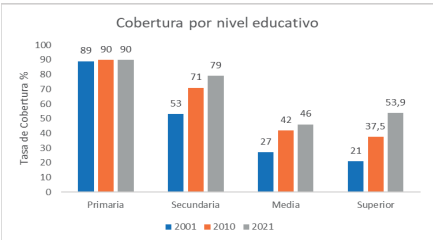

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
 SENADOR DE LA REPÚBLICA
 PONENTE

<p>VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 058 DE 2022 CÁMARA; 339 DE 2023 SENADO</p> <p>POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y SE AUTORIZA A LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA LA EMISIÓN DE LA ESTAMPILLA PRO-HOSPITALES PÚBLICOS DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto, monto y tarifa de la emisión. Facúltase a la Asamblea Departamental de La Guajira para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000).</p> <p>El valor de la emisión que se autoriza, será el correspondiente a pesos colombianos a la fecha que entre en vigencia la presente ley y se suspenderá una vez se alcance el tope autorizado.</p> <p>La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.</p> <p>Artículo 2°. Atribución. Autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que, a la luz de sus atribuciones constitucionales, legales y su reglamento interno, determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de La Guajira.</p> <p>La Asamblea Departamental de La Guajira facultará a los concejos de los municipios del departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1°.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso estarán obligados al pago de esta estampilla, los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor sea igual o inferior a los diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes por concepto de honorarios mensuales y los contratos cuyo valor sea igual o inferior a los diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes suscritos con microempresas.</p>	<p>Artículo 3°. Destinación. Los valores recaudados por la Estampilla Pro-Hospitales Públicos de La Guajira, se destinarán a los gastos e inversiones de la red de hospitales públicos del departamento de La Guajira, principalmente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición, mantenimiento y/o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias públicas del departamento, para garantizar la atención en salud, con el fin de desarrollar y cumplir adecuadamente con sus funciones. 2. Compra y dotación de instrumentos e insumos para la prestación de los diferentes servicios que procuran las instituciones de la red hospitalaria pública del departamento. 3. Adquisición y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red hospitalaria pública del departamento, en lo que atañe a laboratorios, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, unidad de cuidado intermedio, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática, comunicaciones y demás que se requieran para su cabal funcionamiento de conformidad con la demanda de servicios y necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud. 4. Mantenimiento, ampliación, remodelación y adecuación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°. <p>Parágrafo 1. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presenten los hospitales públicos del departamento.</p> <p>Parágrafo 2. El veinte por ciento (20%) de los valores recaudados por la Estampilla Pro-Hospitales Públicos de La Guajira serán destinados a los fondos de pensiones de la entidad beneficiaria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del departamento de La Guajira.</p> <p>Artículo 4°. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.</p> <p>Parágrafo. La emisión, pago, adhesión o anulación de esta estampilla se hará a través de medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 2052 de 2020 y 2155 del 2021 en lo pertinente.</p>
---	---



<p>Artículo 5°. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental de La Guajira.</p> <p>Las tesorerías encargadas del recaudo, tendrán la obligación so pena de incurrir en faltas disciplinarias, de trasladar mensualmente los recursos de la estampilla a la Secretaría de Hacienda Departamental, respetando lo ordenado en el parágrafo segundo del artículo 13 de la Ley 2052 del 2020, para que sean distribuidos de conformidad con las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y lo que se establezca al respecto en la ordenanza que se apruebe por la asamblea del departamento en virtud de la presente ley.</p> <p>Artículo 6°. Control. El control y vigilancia fiscal del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de La Guajira y de las municipales donde existan, sin perjuicio de las competencias que tenga el nivel central de la Contraloría General de la República.</p> <p>Los resultados del control y seguimiento al recaudo y ejecución de los recursos objeto de la presente ley serán de amplia divulgación pública y de fácil consulta para la ciudadanía en atención al principio de transparencia y publicidad.</p> <p>Artículo 7°. Rendición de informe. Los directores de los hospitales públicos, centros de salud públicos y/o puestos de salud públicos del departamento de La Guajira anualmente deberán rendir un informe a la asamblea departamental o al concejo municipal, según sea el caso, donde se detalle la ejecución del recurso recibido por concepto de la estampilla aquí autorizada.</p> <p>Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;">  ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA SENADOR DE LA REPÚBLICA PONENTE </p>
--



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2022 SENADO

por medio del cual se garantiza, como tránsito a la universalidad, el acceso efectivo a todos los estudiantes de estrato 1, 2 y 3 a la política de estado matrícula cero, se crea un auxilio de transporte y alimentación y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C. octubre de 2023</p> <p>Doctor IVÁN LEONIDAS NAME Presidente Senado de la República Ciudad</p> <p>Referencia: Ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 237 de 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1,2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Respetado Doctor,</p> <p>Con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la mesa directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República y conforme a las disposiciones contenidas en la ley 5ª de 1992 y las demás normas que regulan la materia, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, al proyecto de ley No. 237 de 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1,2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ESTEBAN QUINTERO CARDONA Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p>Proyecto de ley No. 237 de 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1,2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO</p> <p>El Proyecto de ley No. 237 de 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1,2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" es de autoría de los congresistas Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Yulieth Sánchez Carreño, Eduard Alexis Triana Rincón, Juan Espinal Ramírez, Vladimir Olaya Mancipe, Christian Garcés, Oscar Darío Pérez, entre otros y quien firma la presente ponencia, Esteban Quintero Cardona. La iniciativa fue radicada en la secretaría general del Senado de la República. La misma se remitió a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República y se me designó como ponente.</p> <p>Se aprobó en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente el 6 de junio de 2023 y fue publicada en la Gaceta 533 de 2023 Senado.</p> <p>II. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>El presente proyecto de ley tiene como objeto garantizar el acceso efectivo a todos los estudiantes de estrato 1,2 y 3 a la política de estado matrícula cero y crear un auxilio de transporte y alimentación.</p>
<p>III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</p> <p>El presente proyecto de Ley se encuentra integrado por dos (2) artículos, además del título. Dentro de estos se encuentra el desarrollo de la iniciativa y la vigencia de esta.</p> <p>IV. CONSIDERACIONES</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La educación es una herramienta fundamental para promover la movilidad social, combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Al brindar mayores oportunidades de educación, se fortalecen las capacidades de los jóvenes y al mismo tiempo se les dota de habilidades y conocimientos que les permiten tomar mejores decisiones, tener un campo más amplio de posibilidades que le permiten al individuo generar más ingresos y a la sociedad tener un mayor desarrollo socioeconómico.</p> <p>En Colombia la educación primaria y básica se ha consolidado a lo largo de los años a través de diferentes políticas logrando una cobertura superior al 80%, similar al promedio de América Latina. Sin embargo, a medida que van aumentando los grados, esta cobertura disminuye. Para la educación media el nivel de cobertura está sobre el 46% y para educación superior está en 53.94% (Gráfico 1)¹</p>  <p>¹ Tomado de: mineducacion.gov.co</p>	<p>Esto representa un gran problema para nuestra sociedad, toda vez que el progreso tecnológico, los nuevos retos de industrialización, la expansión de las cadenas de valor entre otras ha comenzado a demandar mano de obra más calificada, por lo que es necesario considerar políticas de educación superior mucho más completas.</p> <p>Si bien de acuerdo con el Ministerio de Educación, la tasa de cobertura de la educación superior en los últimos años ha tenido una tendencia creciente, la cual pasó de 39.1% en 2010 a 53.9% en 2021, diversos estudios han evidenciado que esta tendencia de crecimiento no ha sido mayor debido a los altos costos de oportunidad que implica financiar un programa de educación superior, lo que lleva a que las tasas de deserción sean altas y a su vez afecta la probabilidad de que los estudiantes se gradúen a tiempo, siendo estos los retos más significativos para la educación superior².</p> <p>En este orden de ideas, la política estatal de Matrícula cero creada durante el Gobierno del Ex Presidente Iván Duque para estudiantes de instituciones públicas de estratos 1,2 y 3, ha sido una de las principales estrategias en términos de promoción y acceso a la educación superior de las últimas décadas en Colombia.</p> <p>En el Informe de Gestión del Gobierno Duque se expone claramente cómo ha sido el desarrollo y el avance de dicho programa:</p> <p>...en el marco de la Estrategia de Gratuidad, surge la denominada "matrícula cero" que extiende los beneficios de gratuidad a los estudiantes de estratos 1, 2 o 3 de las IES públicas y que estuvo vigente durante el segundo semestre del 2021.</p> <p>La matrícula de estos beneficiarios se financió mediante los descuentos recurrentes o permanentes a los que acceden históricamente los estudiantes, algunos aportes adicionales de las entidades territoriales y principalmente con las fuentes del Gobierno Nacional desde Generación E en su componente de Equidad y el Fondo Solidario para la Educación... Ya empieza a verse un significativo incremento en el número de matriculados en las IES públicas, gracias a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para reducir la deserción y aumentar gradualmente la gratuidad en educación superior.</p> <p>...el presidente de la República sancionó la Ley 2155 de 2021 Ley de inversión social, en donde el art. 27 tiene el objetivo de garantizar los recursos necesarios y avanzar en la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado. El 7 de diciembre de 2021, se expidió el Decreto 1667 de 2021, a través del cual se reglamentó</p> <p>² (Sanchez & Márquez, 2013) y (Herrera, 2013).</p>

<p>la política de estado de Gratuidad en la matrícula de Instituciones de Educación Superior públicas, apuesta que se consolidó con la entrada en vigencia de la Ley de Inversión Social. Su implementación inició en el primer semestre del 2022.</p> <p>Con la Política se garantiza los recursos necesarios que permitan cubrir el pago del valor de las matrículas a por lo menos de 720 mil estudiantes por semestre, de los estratos 1, 2 y 3 en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. Para el 2023 se tiene previsto que el criterio de identificación de beneficiarios se realice mediante el instrumento de focalización de la población vulnerable vigente "Sisben IV"³.</p> <p>El programa benefició con recursos que superaron los \$600 mil millones a cerca de 695 mil estudiantes en el segundo semestre de 2021, los cuales representaron el 97% del total de pregrado de las IES públicas.</p> <p>Para el segundo semestre de 2022, al menos 720,000 estudiantes entre los 14 y los 28 años han sido beneficiados de este programa de acceso a la educación, quienes han podido iniciar sus estudios o continuarlos de manera gratuita, lo que también se ha traducido en un incremento del 39% en términos de alumnos inscritos lo que demuestra el éxito y la contundencia de la política estatal.</p> <p>A pesar del éxito rotundo de la matrícula cero, se han evidenciado algunas problemáticas en el alcance y desarrollo de la misma.</p> <p>Según afirmó el Ministerio de Educación Nacional, para el año 2021, último año reportado, la tasa de cobertura de la educación superior se ubicó en 53,94%, logrando un incremento de 2,36 pp respecto del año 2020 (51,6%), esto se traduce en que para el año 2021 la matrícula total en educación superior fue de 2.448.271 estudiantes, lo que representa un aumento del 3,93% respecto a 2020. Por su parte, la cifra para el año 2022 se espera conocer al finalizar el primer semestre de 2023. Se proyecta que gracias a los programas de financiación a la demanda como Generación E y Matrícula Cero, la tasa de cobertura se ubique cerca del 60%. Sin embargo, este índice sigue siendo bajo. La problemática principal que se ha podido observar, es que la cantidad de personas que buscan acceder a este programa supera y extralimita la cantidad de cupos disponibles en las instituciones estatales y/o privadas, lo cual no permite un desarrollo efectivo del programa y excluye miles de estudiantes en todo el país. Con esta iniciativa legislativa instamos al Gobierno Nacional para que garantice la disponibilidad de cupos y así los jóvenes pueden acceder a su derecho a la educación.</p> <p><small>³ Informe de empalme Ministerio de Educación Nacional 2018-2022. Tomado de: https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2022/08/mineducacion.pdf</small></p>	<p>Adicionalmente, la situación económica de millones de familias colombianas es precaria y aun cuando la matrícula universitaria es gratuita y el cupo está disponible, los estudiantes deben trabajar para su supervivencia, razón por la cual no acceden al estudio. Por lo anterior, se hace necesario que el Gobierno brinde ese auxilio.</p> <p>De esta manera, el proyecto de ley modifica el artículo 27 de la ley 2155 del 2021 Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones. Este artículo es el que crea el programa de matrícula cero para los jóvenes de los estratos 1, 2 y 3. Así mismo, dispone de unos recursos para atender las necesidades de estos:</p> <p>ARTÍCULO 27° MATRÍCULA CERO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adáptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.</p> <p>Para ello, el Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBENIV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas.</p> <p>El CETEX y las entidades públicas del orden nacional que hayan constituido fondos y/o alianzas con éste para el desarrollo de programas de acceso y permanencia en la educación superior podrán otorgar estímulos y adoptar planes de alivio, de conformidad con las normas que regulen la materia. Lo anterior podrá ser implementado por las entidades públicas del orden territorial en el marco de su autonomía.</p> <p>Así mismo, el plan de alivios del ICETEX excluirá el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del periodo de estudios.</p>
<p>PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo.</p> <p>Así mismo, el Decreto 1667 de 2021 del mismo Gobierno reglamentó la materia. Así las cosas, lo que se pretende con el proyecto es dejar la obligatoriedad del acceso efectivo del programa para los jóvenes de los estratos 1, 2 y 3. En otras palabras, que todos los jóvenes, sin excepción alguna, puedan entrar al programa, sin excusa alguna de disponibilidad de cupos u otros.</p> <p>Adicionalmente, se dispone explícitamente que el Gobierno otorgue un auxilio de transporte y alimentación a los beneficiarios del programa.</p> <p>De la gratuidad focalizada:</p> <p>Es necesario que la gratuidad sea focalizada pues el objetivo es tener educación superior universal, para lograrlo debe iniciar por los estratos más bajos pues al iniciar proclamando la universalidad de la educación en todos los estratos, se corre el riesgo de brindar educación gratuita a personas que sí pueden pagarla y los estratos más bajos tendrían menos oportunidades. En cuanto a destinación, también es difícil precisar cómo se mantendrían esos recursos a medida que avanzan los años si no se hace una gratuidad focalizada.</p> <p>Una parte muy importante de los recursos para las IES se asignan desde el Presupuesto General de la Nación. Con Matrícula Cero para todos los estratos, las IES recibirán menos ingresos propios. Eso hará que tengan mayores déficits presupuestales y que las necesidades de presupuesto por parte de la Nación sean mayores. En Colombia la gratuidad universal generaría un impacto fiscal que tendrá que cubrirse y que se calcula entre \$1,5 y \$2,0 billones anuales, por ello es más eficiente la focalización.</p> <p>IMPACTO FISCAL</p> <p>El presente proyecto de ley ordena gasto y comprende un impacto fiscal, en consecuencia, requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, y se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se puede dar dentro del trámite constitucional de la iniciativa. Sin embargo, las obligaciones que el Estado debe asumir para el cumplimiento de esta ley, se pueden incorporar al presupuesto general de la nación en los rubros de inversión del sector de Educación Nacional o, en los presupuestos de las entidades territoriales destinados para el sector educación en su respectiva jurisdicción.</p>	<p>POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>Por otra parte, hace falta resaltar lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.</p> <p>Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto beneficia directamente a jóvenes estrato 1, 2 y 3 en general, calidad que ningún Congresista ostenta en la actualidad</p> <p>Sin embargo, como el objeto del proyecto de ley es amplio y general, tampoco cabe presentarse un conflicto de interés particular, directo y actual a los Congresistas que tengan un familiar, en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil en esas condiciones.</p> <p>Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.</p> <p>PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p>No se considera necesario realizar modificaciones al articulado aprobado en primer debate por la Comisión Sexta de Senado del proyecto de Ley 237 de 2022 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1,2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO. SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p>

<p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva sin modificaciones y solicito a la Honorable Plenaria del Senado dar Segundo Debate al proyecto de ley No. 237 de 2022 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1,2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ESTEBAN QUINTERO CARDONA Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY No.237 DE 2022 SENADO.</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1,2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1: Adiciónese dos párrafos al artículo 27 de la ley 2155 del 2021, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1: Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, sin afectar la autonomía universitaria, el Gobierno Nacional garantizará la disponibilidad de la matrícula en una institución de educación superior (técnica profesional, tecnológica o profesional) de carácter pública o privada para todos los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que la soliciten y cumplan los requisitos establecidos para ser beneficiarios de la política de Estado Matrícula cero, teniendo como criterio el enfoque diferencial.</p> <p>Parágrafo 2: Para promover el acceso a la educación superior, el Gobierno Nacional, progresivamente y conforme a la disponibilidad de recursos que haya para el efecto, otorgará un auxilio de transporte y hospedaje para estudiantes de la ruralidad, indígenas y afrodescendientes, alimentación y manutención a todos los beneficiarios de lo dispuesto en este artículo.</p> <p>El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses, reglamentará todo lo relacionado con este auxilio y hará mayor énfasis en atender las necesidades de los estratos 1, 2 y 3 con el objetivo de que desempeñen sus labores académicas.</p>
<p>ARTÍCULO 2: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ESTEBAN QUINTERO CARDONA Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;">Comisión Sexta Constitucional Permanente</p> <p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DÍA 6 DE JUNIO DE 2023, DEL PROYECTO DE LEY No. 237 DE 2022 SENADO</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1, 2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1: Adiciónese dos párrafos al artículo 27 de la ley 2155 del 2021, los cuales quedarán así:</p> <p>Parágrafo 1: Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, <u>sin afectar la autonomía universitaria</u>, el Gobierno Nacional garantizará la disponibilidad de la matrícula en una institución de educación superior (técnica profesional, tecnológica o profesional) de carácter pública o privada para todos los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que la soliciten y cumplan los requisitos establecidos para ser beneficiarios de la política de Estado Matrícula cero, <u>teniendo como criterio el enfoque diferencial</u>.</p> <p>Parágrafo 2: Para promover el acceso a la educación superior, el Gobierno Nacional, <u>progresivamente y conforme a la disponibilidad de recursos que haya para el efecto</u>, otorgará un auxilio de transporte, <u>y hospedaje para estudiantes de la ruralidad, indígenas y afrodescendientes</u>, alimentación y manutención a todos los beneficiarios de lo dispuesto en este artículo.</p> <p>El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses, reglamentará todo lo relacionado con este auxilio y hará mayor énfasis en atender las necesidades de los estratos 1, 2 y 3 con el objetivo de que desempeñen sus labores académicas.</p> <p>ARTÍCULO 2: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.</p>

<p>Comisión Sexta Constitucional Permanente</p> <p>AUTO DE SUSTANCIACIÓN</p> <p>En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 6 de Junio de 2023, el Proyecto de Ley No. 237 de 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1, 2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", según consta en el Acta No. 32, de la misma fecha.</p>  <p>JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS Secretario General Comisión Sexta del Senado</p>	<p>Comisión Sexta Constitucional Permanente</p> <p>AUTO DE SUSTANCIACIÓN</p> <p>La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por el Honorable Senador ESTEBAN QUINTERO CARDONA, al Proyecto de Ley No. 237 de 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA, COMO TRÁNSITO A LA UNIVERSALIDAD, EL ACCESO EFECTIVO A TODOS LOS ESTUDIANTES DE ESTRATO 1, 2 Y 3 A LA POLÍTICA DE ESTADO MATRÍCULA CERO, SE CREA UN AUXILIO DE TRANSPORTE Y ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO", para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p>  <p>JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS Secretario General Comisión Sexta del Senado</p>
--	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO FIAN COLOMBIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2023 SENADO

por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá DC, 3 de octubre de 2023

Honorables senadores y senadoras
Plenaria de Senado
Congreso de la República
Ciudad

Referencia: Concepto técnico al Proyecto de Acto Legislativo No 04 de 2023 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia

Respetados(as) Senadores(as) reciban un cordial saludo:

FIAN Colombia, es organización de derechos humanos que hace parte de FIAN Internacional, la cual cuenta con carácter consultivo ante Naciones Unidas y se especializa en la defensa y promoción del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (en adelante: DHANA), así como de sus derechos conexos. La sección colombiana de FIAN fue creada en 2013 y cuenta con un equipo de trabajo interdisciplinario que acompaña comunidades y procesos legislativos, haciendo exigibilidad para la realización del DHANA y la Soberanía Alimentaria a todo nivel.

En esta oportunidad queremos compartir con ustedes el presente concepto técnico, que contiene algunas reflexiones en torno al texto de la ponencia para segundo debate de primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No 04 de 2023 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, las cuales esperamos puedan contribuir a enriquecer las discusiones sobre la importancia de incluir el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA) como mandato constitucional que permita un desarrollo robusto de su contenido a través de políticas públicas e infraestructura institucional, que involucre a los y las titulares de derechos y genere herramientas de justicia y exigibilidad.

Comentarios generales

La situación de la Alimentación y la Nutrición adecuada (DHANA)

En Colombia, según datos del PMA de 2023, 15,5 millones de personas equivalente al 30% de la población Colombiana se encuentra en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa -como indicador de percepción de acceso económico-. De estos 2.1 millones están en una situación severa y 13.4 millones están en una situación moderada. Los hogares en inseguridad alimentaria (INSAN) severa tienen brechas extremas en el consumo de alimentos y agotamiento de opciones de medios de vida mientras que los hogares en INSAN moderada no tienen un consumo adecuado de alimentos y tienen que adoptar estrategias de supervivencia, como vender sus bienes, para poder cubrir sus necesidades básicas¹.

Respecto a las cifras oficiales, la Encuesta de Nacional de Calidad de Vida de 2022, reportó que la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares del país fue del 28,1%. Es decir, 28 de cada 100 hogares tuvieron que disminuir la cantidad y calidad de los alimentos consumidos, al menos una vez durante los últimos 12 meses, debido a falta de dinero y otros recursos. En el total nacional, la prevalencia de inseguridad alimentaria grave fue de 4,9%, lo que significa que en 5 de cada 100 hogares al menos una persona se quedó sin comer durante todo un día por falta de dinero u otros recursos en los últimos 12 meses. Respecto a la prevalencia de la inseguridad alimentaria en las cabeceras municipales en comparación con la prevalencia en áreas rurales (centros poblados y rural disperso), los resultados indican que 27 de cada 100 hogares urbanos experimentaron inseguridad alimentaria moderada o grave, mientras que en hogares rurales la prevalencia fue mayor con 33 de cada 100 hogares en esta situación².

Por su parte, la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN 2015, la inseguridad alimentaria es una problemática que afecta a más de la mitad de los hogares (54,2%), frente a la anterior medición en 2010 (57,4%), esta solo tuvo una disminución de un 3%.

¹ PMA, 2023. Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana, en <https://reliefweb.int/report/colombia/evaluacion-de-seguridad-alimentaria-para-poblacion-colombiana-resumen-ajecutivo-colombia-febrero-2023>
² DANE, 2022. Encuesta Nacional de calidad de vida 2022. Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) 2022, en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/escala-de-experiencia-de-inseguridad-alimentaria-fies-2022>

El 13,8% de los hogares ha tenido que disminuir la cantidad de alimentos por falta de recursos (INSA moderada) y el 8,5% no solo han tenido que disminuir la cantidad de alimentos a consumir sino también la calidad de los mismos por no tener medios para conseguirlos (INSA grave)³. Esta medición aumenta sus porcentajes en las zonas rurales y rurales dispersas (64,1%), en las cuales habitan la mayor parte de los pueblos étnicos, comunidades campesinas y locales, y donde confluyen problemáticas de inequidad social, ausencia estatal, explotación de la tierra para grandes proyectos de agroindustria y minería y el conflicto armado.

Revisar la situación del DHANA, implica ir más allá de los datos de inseguridad alimentaria. El DHANA es uno de los derechos humanos más importantes por su estrecha relación con la vida y la dignidad de las personas y comunidades, es un derecho de carácter fundamental y sin el cual no es posible la realización de otros derechos. La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, estableció que este derecho no puede circunscribirse a un conteo de calorías y nutrientes, pues el resultado en nutrición de los individuos y de las comunidades se relaciona con "el acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla"⁴, por tanto, el acceso a derechos como la tierra, el trabajo, la salud, la vivienda, el agua y servicios básicos, son indispensables para la garantía de este derecho.

Frente al acceso a tierra es un dato significativo que el 1% de las explotaciones de mayor tamaño, maneja más del 80% de la tierra, mientras que el 99% restante se reparte menos del 20%, ubicando a Colombia en el primer lugar de desigualdad en relación a la concentración de tierra en Latinoamérica⁵. De las cifras arrojadas por el Censo Nacional Agropecuario en el 2014, 43 millones de hectáreas tienen uso agropecuario y, de estas, el 80% se destina para la ganadería y tan solo 20% se destina a la producción agrícola, lo cual evidencia la vulneración al DHANA, ya que, del total del uso de producción agrícola, más de la tercera parte está destinada a producción agroindustrial o de exportación, representada en palma africana, café y caña de azúcar. Lo que guarda una relación directa con la importación que debe hacer el país de una cantidad relevante de alimentos para

³ ENSIN 2015, en FIAN, 2021, Un país que se hunde en el hambre, Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia / 2021, p 85
⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). OBSERVACIÓN GENERAL 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)
⁵ OXFAM. Radiografía de la desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia, en FIAN, 2021, Un país que se hunde en el hambre, Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia / 2021, p 74

satisfacer la demanda interna, en detrimento de la Soberanía Alimentaria y los modos de vida y economías de la población rural⁶.

Sumado a este panorama, la pobreza y el desempleo son problemáticas que afectan directamente la realización del DHANA al impedir el acceso adecuado de millones de personas, familias y comunidades a los alimentos. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) frente al mercado laboral reportan que, si bien la tasa de desocupación del trimestre móvil mayo - julio de 2023 fue 9,8%, lo que representó una disminución de 1,2 puntos porcentuales respecto al trimestre móvil mayo-julio de 2022 (11,0%); la pandemia del COVID-19 ha tenido efectos adversos sobre el empleo, principalmente de las mujeres. la tasa de desempleo en el año 2020 para las mujeres fue de 20,4% y para los hombres, de 12,7%, lo cual data una brecha de género de 7,7 puntos porcentuales⁷.

Respecto al acceso a agua potable, la encuesta de calidad de vida del 2021 establece el indicador porcentaje de hogares sin acceso al servicio de acueducto es el 12,76%. Para los hogares campesinos, el 34% del total no cuenta con acceso a acueducto, cifra que representa más del doble del nivel nacional y que aumenta cuando se trata de hogares ubicados en centros poblados y rural disperso, donde alcanza el 49,5%⁸. Estas cifras evidencian que aún en Colombia millones de personas no tienen acceso al agua potable, aspecto fundamental para la garantía del DHANA, indispensable para todos los procesos alimentarios.

Las cifras oficiales mencionadas, dejan claro la pertinencia de proteger el DHANA como un derecho fundamental establecido constitucionalmente que permita un desarrollo legal y de política pública para la garantía integral de todas sus dimensiones y facetas.

Sobre el derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuada (DHANA)

⁶ FIAN, 2021, Un país que se hunde en el hambre, Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia / 2021, <https://fiacolombia.org/wp-content/uploads/Cuarto-Informe-Alimentacion-CC%81n-2021.-Un-pa%C3%81s-que-se-hunde-en-el-hambre.pdf>
⁷ DANE, 2023, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Mercado laboral, en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/informacion-regional/178-english/sociales/cultura/2921-gran-encuesta-integrada-de-hogares>
⁸ DANE, 2021, El tiempo de cuidado durante la pandemia del covid-19: ¿cuánto han cambiado las brechas de género?
⁹ DANE, 2022, Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2021. La encuesta general fue publicada el 20/4/2022. En la misma página web también se encuentra el "Anexo para la población campesina". Consultado 23/05/2023 publicado 8/06/2022 en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021>

El Estado Colombiano, ha ratificado tratados internacionales que incorporan obligaciones para garantizar el DHANA. Dentro de ellas se encuentra el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que es el principal instrumento en materia de los derechos económicos, sociales y culturales, afirma en su artículo 11 que:

*"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan".*

De esta definición se pueden extraer las siguientes características del derecho a la alimentación:

- es un derecho universal y se relaciona de manera directa con el nivel de vida adecuada,
- es una obligación de los estados adoptar medidas para su garantía,
- se requiere mejorar los métodos de producción y distribución de los alimentos,
- es necesaria la divulgación de los principios de nutrición (no todo producto es alimento lo que se evidencia con el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados causantes de obesidad, diabetes y otras enfermedades no trasmisibles),

- se requiere el perfeccionamiento o reforma de los regímenes agrarios.

El Comité DESC, intérprete autorizado del PIDESC, en la Observación General No. 12 indica que el derecho a la alimentación tiene cinco componentes específicos: la disponibilidad, el acceso, la adecuación, la aceptabilidad y la sostenibilidad.

- La disponibilidad se orienta a la posibilidad de los individuos o comunidades de alimentarse bien mediante la producción directa o por adquisición por intercambio, transformación y/o comercialización de manera estable en el tiempo.
- El acceso se refiere a que debe ser garantizado en términos económicos y físicos para que las personas que no puedan acceder a la alimentación por sus propios medios por diversas razones puedan hacerlo cumpliendo el criterio de que sean suficientes y adecuados.
- La adecuación tiene que ver con que los alimentos deben responder a las necesidades nutricionales de los individuos y comunidades, deben estar libres de sustancias nocivas,
- La aceptabilidad va dirigida a que los alimentos deben ser culturalmente aceptados y debe hacer parte de la tradición alimentaria de los que los consumen. Se debe tener en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.
- la sostenibilidad se refiere a que los alimentos y los recursos para producirlos sean conseguidos o utilizados con formas de producción que respeten el ambiente¹⁰.

En el sistema regional, el DHANA se encuentra establecido en el artículo 12 del Protocolo de San Salvador donde se señala que toda persona:

"tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). OBSERVACIÓN GENERAL 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)

Además, incluye este derecho en la constitución y protección de la familia (artículo 15) y en la protección a los ancianos (artículo 17):

(...) Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar

(...) Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a (...) proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas¹¹

Los Estados vinculados al Protocolo se comprometen a adoptar las medidas necesarias a fin de lograr la plena efectividad de los derechos del mismo, entre ellos la alimentación, y están obligados a presentar informes periódicos sobre el avance en la aseguración de estos derechos.

El DHANA demanda unas obligaciones por parte de los Estados, dentro de las cuales se incluyen, las de: a) **respetar**; b) **proteger**; y, c) **realizar (facilitar y hacer efectivo)** el derecho a la alimentación. Adicionalmente, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas encaminadas a avanzar hacia la garantía plena de ese derecho, siendo una de las más relevantes, el reconocimiento del mismo en las respectivas Cartas Magnas y normas derivadas.

De acuerdo a la Observación General No. 12, la obligación de respetar consiste en que los Estados no deben adoptar medidas que tengan por efecto impedir que las comunidades, pueblos o personas puedan utilizar sus propios medios para satisfacer de manera autónoma o soberana su derecho a la alimentación y nutrición adecuadas.

La obligación de proteger por su parte, se orienta a que el Estado debe garantizar que otros Estados o los privados, sean empresas o particulares (empresas nacionales, transnacionales, grupos armados, terratenientes, políticos corruptos, inversores, etc.), no amenacen, restrinjan o priven a las personas, comunidades o pueblos de su país del acceso a una alimentación adecuada.

La obligación de hacer efectivo el derecho implica que el Estado debe implementar acciones que refuercen, potencien y acompañen a las personas, pueblos o comunidades, en su acceso a los recursos o medios, puede ser a través de créditos,

¹¹ OEA, 1988, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "Protocolo de San Salvador, Párrafos 12 y 17a. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basico4/Basicos4.htm>

capacitación, apoyo técnico, herramientas, insumos productivos, por ejemplo, que permiten garantizar su subsistencia. Igualmente incluye el deber de suministrar o proveer, es decir que cuando un pueblo, comunidad o persona, por razones ajenas a su voluntad y capacidades, no puede garantizarse a sí mismo el derecho a la alimentación, el Estado debe proveer los recursos necesarios para que esas personas lo recuperen de ser necesario, mediante la provisión de alimentos¹².

Todo lo anterior, supone que una consagración constitucional del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas debe contar con un enfoque de derechos humanos y tener en cuenta su contenido y dimensiones. Implica tener en cuenta que el DHANA se encuentra vinculado estrechamente con la dignidad humana, pues vivir dignamente implica tener la posibilidad de elegir e tener una ingesta suficiente de agua y alimentos nutritivos, saludables, acordes con los territorios y las culturas. También es inherente a la justicia social pues requiere de la adopción de políticas públicas adecuadas, orientadas a la transformación de los sistemas agroalimentarios, al fomento de programas locales de producción de alimentos y al fortalecimiento de las capacidades de la población para que sus procesos productivos sean sustentables y estén cubiertos por servicios básicos de calidad y accesibilidad¹³.

Un enfoque derechos humanos identifica a los y las ciudadanas como titulares de derechos con capacidad de participar y tomar decisiones frente a las políticas y acciones a implementar para garantizar el DHANA. Si la población no puede participar en la definición de las políticas y su aplicación, las acciones estatales se reducen a asistencialismo que no aborda las causas estructurales de la desigualdad, la pobreza y el hambre, se crean dependencias a estos programas y genera una desconexión de los y las titulares de derecho de su propio proceso alimentario.

La soberanía alimentaria y las escalas de realización social del DHANA

La Soberanía Alimentaria (en adelante: SOBAL) reconocida como derecho en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, surge de un proceso de reconocimiento que fue resultado de un largo reclamo de las organizaciones

¹² FIAN, 2015, La exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación. Qué es y cómo hacerla, en <https://fiancolombia.org/wp-content/uploads/2-Cartilla-La-Exigibilidad-del-Derecho-a-la-alimentacion-E2%95%A0un-Que-E2%95%A0es-y-co-E2%95%A0hacerla.pdf>
¹³ (COPREDEH), 2011, Derecho Humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29521.pdf>

campesinas y rurales del mundo. La SOBAL invoca el derecho de las personas, comunidades y pueblos a tomar sus propias decisiones en materia alimentaria, regenerando las condiciones sociales, de vida, ambientales y de empoderamiento que le son necesarias; lo que le ubica en un nivel de importancia correspondiente con el DHANA. De tal manera el artículo 15 de la citada declaración establece:

"Los campesinos, campesinas y otras personas que trabajan en las zonas rurales, tienen derecho a determinar sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, reconocido por muchos Estados y regiones como el derecho a la soberanía alimentaria. Esto incluye el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones sobre políticas alimentarias y agrícolas y el derecho a una alimentación sana y adecuada producida a través de métodos ecológicamente racionales y sostenibles que respeten sus culturas.

Los Estados deberán formular, en asociación con los campesinos, campesinas y otras personas que trabajan en áreas rurales, políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional para avanzar y proteger el derecho a una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, y sistemas alimentarios sostenibles y equitativos que promuevan y protejan los derechos contenidos en la presente Declaración. Los Estados establecerán mecanismos para garantizar la coherencia de sus políticas agrícolas, económicas, sociales, culturales y de desarrollo, con la realización de los derechos contenidos en la presente Declaración¹⁴

De este núcleo central del derecho se puede determinar que, tal como lo hemos señalado en nuestros informes, la soberanía alimentaria es un derecho humano individual y colectivo, que posibilita la transformación y control de los sistemas agroalimentarios y nutricionales, intercambio, consumo, que reclama la gobernanza soberana sobre los bienes comunes asociados a la alimentación y la vida. Es una soberanía donde el ser humano es el fin y no el medio, al tiempo que se protege y respeta el ambiente y la tierra, y se realizan los derechos de las mujeres, Constituye una manera de resistir y una plataforma para la transformación social y la lucha contra las violencias, la injusticia y la discriminación, que prioriza las economías y territorios locales y que posiciona un concepto de soberanía no sólo para quien produce los alimentos, sino también para quien los consume¹⁵.

Por lo anterior, el DHANA y la SOBAL son derechos estrechamente relacionados. Garantizar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas a partir de

¹⁴ ONU, 2013, Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que trabajan en Zonas Rurales, 2013, Artículo 15, disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf

¹⁵ FIAN, 2021, Un país que se hunde en el hambre: Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuada, pág. 40, disponible en <https://fiancolombia.org/wp-content/uploads/Cuarto-Informe-Alimentacio%CC%81n-2021.-Un-pa%CC%81s-que-se-hunde-en-el-hambre.pdf>

las obligaciones internacionales mediante su consagración constitucional, implica necesariamente la garantía de la SOBAL, más aún cuando esta ha sido reconocida a través del Acto Legislativo No 1 de 2023 por medio del cual se reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, en donde se expresa el particular relacionamiento del campesinado con la tierra basado en la producción de alimentos para la garantía de la soberanía alimentaria.

Al respecto, el artículo sometido en primer debate incluía la garantía de la Soberanía Alimentaria. No obstante, el texto aprobado y la ponencia de segundo debate la eliminan del artículo propuesto. Consideramos esta decisión inconveniente pues el texto radicado incluía la escala de realización del derecho (seguridad, soberanía y autonomías alimentarias), dentro de la cual la soberanía alimentaria es un elemento esencial.

Recordemos que la Seguridad alimentaria es un concepto técnico dirigido específicamente al acceso a los alimentos que por sí solo, no permite la garantía del DHANA, pues hace parte de una de las escalas del derecho, pero no lo abarca en su totalidad.

La necesidad de avanzar hacia otros enfoques tiene que ver, tal como lo han señalado algunas comunidades indígenas, con:

- su relación con las políticas asistencialistas del Estado,
- que esté dirigido a las personas de manera individual y no a los pueblos colectivamente,
- que se oriente a actividades externas al grupo social, que antes que ofrecer una solución estable y permanente a sus problemas alimentarios sólo los mitigan temporalmente,
- la excesiva relevancia de políticas paternalistas que generan dependencia, transformación de los hábitos alimentarios, promoción de la pereza, pérdida de gusto por los alimentos y tradiciones culinarias y abandono de las labores agrícolas¹⁶.

Por ello, la necesidad de ampliar la mirada hacia los otros componentes de la escala de realización del derecho, que incluyan de manera activa a los y las titulares de derecho como lo son como la Soberanía Alimentaria y las Autonomías Alimentarias. Se reitera que la Soberanía Alimentaria surge ante las insuficiencias y los usos inadecuados que se hicieron del concepto de Seguridad Alimentaria, e invoca el

¹⁶ FAO y Departamento de Prosperidad Social. Comida, territorio y memoria. Situación alimentaria de los pueblos indígenas colombianos. Bogotá. 2015. p. 11. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4467s.pdf>

<p>derecho de las personas, comunidades y pueblos a tomar sus propias decisiones en materia alimentaria, regenerando las condiciones sociales, de vida, ambientales y de empoderamiento que le son necesarias. De tal forma, la Soberanía Alimentaria trasciende la mirada restrictiva del acceso, y lo individual o familiar, a un interés sobre lo colectivo en el sentido del poder decisorio frente al tema agrario y alimentario.</p> <p>A nivel territorial, la Soberanía Alimentaria se interpreta por algunos pueblos en forma de Autonomías Alimentarias, denotando que las comunidades tienen el derecho a decidir autónomamente sobre su proceso alimentario. El concepto de Autonomías Alimentarias, muy cercano a las pueblos indígenas, por ejemplo, insiste con mayor fuerza sobre el derecho de las comunidades, pueblos o colectivos humanos insertos en un conglomerado nacional, a preservar y defender su propio proceso alimentario, el cual cobija también el libre acceso a los bienes comunes, productivos y conocimientos necesarios para asegurar su alimentación.¹⁷</p> <p>Aclarado lo anterior, la garantía y realización plena del DHANA y la SOBAL de cuyo logran la Seguridad Alimentaria, mientras que, por el contrario, alcanzar la Seguridad Alimentaria no significa necesariamente garantizar el DHANA, la SOBAL o las Autonomías Alimentarias e, incluso, se puede “alcanzar” violando o vulnerando flagrantemente esos derechos. Es decir, el reconocimiento constitucional del DHANA propicia avanzar hacia la garantía de la SOBAL y las Autonomías Alimentarias ya que son derechos estrechamente relacionados, y supera la visión restrictiva de Seguridad Alimentaria. Por ello las normas, políticas públicas y acciones derivadas o relacionadas en materia alimentaria, deben tener enfoque de DHANA y también de SOBAL¹⁸.</p> <p>Se requiere salir del enfoque de seguridad alimentaria, que valga la pena señalar deja ver su fracaso en expresiones evidentes como la creciente malnutrición que afecta por déficit o por exceso a todos los grupos de población,¹⁹ el alarmante aumento de enfermedades no transmisibles asociadas a la alimentación que se ubican como las primeras causas de mortalidad y carga de enfermedad en el país²⁰</p> <p><small>¹⁷ FIAN Colombia, 2021, Un País que se hunde en el hambre: Cuarto Informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuadas en Colombia, pág. 32 ¹⁸ FIAN Colombia, 2021, Un País que se hunde en el hambre: Cuarto Informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuadas en Colombia, pág. 42 ¹⁹ Según la ENSIN 2015, el 56.4% de la población adulta presenta exceso de peso, uno de cada cuatro escolares cursa con sobrepeso u obesidad. ²⁰ University of Washington, Institute for Health Metrics and Evaluation, Global Burden of Disease Study, 2019. Disponible en: http://ihmeuw.org/Seul (consultado 1 de marzo de 2021).</small></p>	<p>y la imposibilidad cada vez mayor de muchas familias de consumir al menos tres comidas al día²¹.</p> <p>Es así como resulta de suma importancia, incluir nuevamente la Soberanía Alimentaria en el articulado para segundo debate, que permita garantizar el DHANA en el marco de las fases del proceso alimentario y las escalas de realización del derecho, que garantice su articulación con otros derechos fundamentales como los del campesinado en el marco de la producción de alimentos, así como con las políticas gubernamentales que privilegian su realización como el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida.</p> <p>Consagración constitucional del DHANA y la SOBAL</p> <p>El compromiso de cumplimiento del marco internacional previamente señalado, se ve reflejado, entre otras cosas, en el desarrollo normativo interno de los Estados. Adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el PIDESC, dentro de ellos el DHANA y la provisión de recursos efectivos, dentro de ellos los de tipo legal, permite lograr progresivamente el cumplimiento de tales derechos²². En ese sentido, consagrar de manera expresa el DHANA y la SOBAL dentro de la Constitución Política, representa la posibilidad de poder garantizar, en mayor medida, su materialización, ya que, al adquirir un rango constitucional, toda producción jurídica de rango inferior deberá ser respetuosa del derecho fundamental.</p> <p>Así, se constituye como una fuente para definir de manera técnica el contenido del derecho, retomando las obligaciones internacionales que permitan constituir desarrollos conceptuales y operativos de una noción básica del derecho. Al respecto, la FAO ha considerado que una de las formas más efectivas de proteger el derecho a la alimentación es a través de la Constitución. Primero, porque permite su reconocimiento explícito, evidencia su interrelación con otros derechos humanos fundamentales como la vida, la salud, la igualdad, el trabajo, la propiedad y el agua; segundo, por las implicaciones en las leyes internas, particularmente, en aquellas</p> <p><small>²¹ DANE, 2022, Escala de experiencia de inseguridad alimentaria, disponible en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/escala-de-experiencia-de-inseguridad-alimentaria-fies-2022 ²² Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Maastricht 1986, párr. 16 a 20</small></p>
--	---

que orientan y limitan la acción del Ejecutivo y tercero porque brindan opciones reivindicatorias a través de un recurso judicial²³.

La mencionada Observación General No. 12 del Comité DESC, establece que las personas o comunidades víctimas de violaciones del DHANA deben contar con la posibilidad de acceder a recursos judiciales, ser reparadas, compensadas, indemnizadas, restituidas en su derecho y estar seguras de que no se repetirán dichas violaciones²⁴. De tal forma que, la reforma que propone el PAL en mención, se constituye como un avance hacia dicha exigibilidad del derecho y resulta más que apropiada.

Este sería un paso importante para alcanzar una exigibilidad integral, que desde FIAN Colombia hemos identificado con transformaciones dirigidas a: la superación de amenazas, riesgos o violaciones del DHANA y la SOBAL, el cambio de las actitudes y comportamientos de los titulares de obligaciones, sus instituciones o representantes; y la transformación de la conciencia de los y las titulares del derecho. Ello con el fin de poner el DHANA y la SOBAL en el centro de su acción política y organizativa, y constituirse como protagonistas de los procesos de toma de decisión en materia alimentaria²⁵.

En consecuencia, hechas estas consideraciones generales, destacamos la oportunidad y conveniencia del proyecto, y la necesidad de incluir la Soberanía Alimentaria en el mismo. A continuación pasamos a hacer unos comentarios puntuales sobre el articulado.

Comentarios al articulado

El texto propuesto para el segundo debate en primera vuelta del proyecto de acto legislativo, excluye algunas adiciones que se habían incluido en la primera vuelta de cámara de representantes y que se consideran valiosas. A continuación, señalamos nuestros comentarios y sugerencias de modificación:

²³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013, El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones, Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, 13448S/1/09.13
²⁴ FIAN, 2021, Un país que se hunde en el hambre: Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuada, pág. 30, disponible en <https://fiacolombia.org/wp-content/uploads/Cuarto-Informe-Alimentacio%CC%81n-2021.-Un-pa%C3%81s-que-se-hunde-en-el-hambre.pdf>
²⁵ FIAN, 2021, Un país que se hunde en el hambre: Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuada, pág. 30 y 31, disponible en <https://fiacolombia.org/wp-content/uploads/Cuarto-Informe-Alimentacio%CC%81n-2021.-Un-pa%C3%81s-que-se-hunde-en-el-hambre.pdf>

Texto propuesto segundo debate primera vuelta	Modificaciones propuestas por FIAN Colombia para segundo debate primera vuelta	Comentarios
<p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad y a estar protegido contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad y autonomías alimentarias en el territorio nacional y garantizará acciones para reducir la pérdida de alimentos. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, así como proteger y salvaguardar los medios e insumos de la actividad.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación <u>y nutrición</u> adecuadas, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad y a estar protegido contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, y autonomías <u>y soberanía</u> alimentarias en el territorio nacional y garantizará acciones para reducir la pérdida de alimentos.</p> <p><u>Se entenderá como integrante del derecho a la alimentación el acceso al agua como elemento esencial para el sostenimiento de la vida.</u></p> <p>La producción <u>y disponibilidad</u> de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de <u>la economía familiar, campesina, étnica, comunitaria y popular</u>, de las actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, así como proteger y salvaguardar los medios e insumos de la actividad <u>e incrementar la biodiversidad y la disponibilidad de alimentos acorde a las condiciones ecológicas de los territorios.</u></p>	<p>Se propone incluir el derecho a la alimentación y nutrición adecuada con el fin de estar acorde con la definición de los instrumentos internacionales que garantizan tal derecho e incluso generar mayor protección.</p> <p>Se sugiere retomar del texto radicado la mención expresa a la Soberanía Alimentaria como derecho conexo y faceta específica de la realización del DHANA, lo cual se encuentra igualmente acorde con el art 64 constitucional que reconoce la soberanía alimentaria y su relación directa con el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional.</p> <p>Dentro del mismo inciso se propone incluir el acceso al agua como elemento esencial del derecho a la alimentación, de manera expresa, tal como se ha señalado en la normatividad internacional, esto es como derecho y pilar fundamental para la alimentación (Observación general 15 Comité DESC), dado que es un alimento per se, necesario para un adecuado aprovechamiento biológico, y protagonista en todo el proceso alimentario.</p> <p>En el segundo inciso se propone incluir la priorización de las economías locales (familiar campesina, étnica, comunitaria y popular), estando acorde con el derecho de soberanía alimentaria establecido en el primer inciso, que prioriza las economías y territorios locales, coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica y, que de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, debe privilegiarse la producción a través de métodos ecológicamente racionales y sostenibles que respeten las culturas de las comunidades.</p> <p>Finalmente, se propone incluir la inclusión de medidas que garanticen la biodiversidad y</p>

disponibilidad de alimentos como elemento fundamental para la producción de alimentos acordes con las condiciones territoriales.

Artículo 2. El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo previsto en el presente Acto Legislativo. Sin modificación

Artículo 3. El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de su promulgación. Sin modificación

Esperamos que estos comentarios y aportes puedan contribuir a cualificar el debate en plenaria de senado, el cual involucra un importante avance en garantía del DHANA y la SOBAL

Cordialmente,



JUAN CARLOS MORALES GONZÁLEZ
 Director Ejecutivo
 FIAN Colombia

CONCEPTO JURÍDICO SECRETARÍA DE AMBIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2023 SENADO

por la cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia.

Bogotá D.C.

170

Doctor:
 DAVID DE JESÚS BETTIN
 Secretario
 Comisión Quinta Constitucional Permanente
 Senado de la República
comisionquinta@senado.gov.co
 Carrera 7 No. 8 – 68, Piso 2, Edificio Nuevo del Congreso
 Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley No. 026 de 2023 Senado, “Por la cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia”

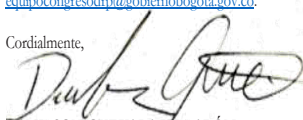
Respetado Secretario:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, me permito informarle que la Secretaría Distrital de Ambiente (anexo radicado No. 20234213670402), realizó observaciones sobre dicha iniciativa para consideración de esa célula legislativa durante su trámite.

En tal sentido, de manera respetuosa se 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.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico equipocongresodm@gobiernobogota.gov.co.

Cordialmente,



DANILSON GUEVARA VILLABÓN
 Director de Relaciones Políticas
danielson.guevara@gobiernobogota.gov.co

Anexo: Tres (un archivo en formato Word y dos archivos *.pdf).

Bogotá D.C.

Director de Relaciones Políticas
DANILSON GUEVARA VILLABÓN
 SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
Cdi.radicador8@gobiernobogota.gov.co
 CL 11 No. 8 - 17
 3387000

Referencia: Solicitud de comentarios Proyecto de Ley 026 de 2023 S

Respetado Director:

En el ámbito de las atribuciones otorgadas a esta Autoridad Ambiental, de manera atenta se da respuesta a la solicitud de comentarios del Proyecto de Ley 026 de 2023 S por parte del Sector Ambiente, en los siguientes términos:

SECTOR QUE CONCEPTÚA: **AMBIENTE**

NÚMERO DEL PROYECTO: Proyecto de Ley 026 de 2023

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: _____
 EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2023

TÍTULO DEL PROYECTO

“POR LA CUAL SE REGULA LA TALA DE ÁRBOLES EN PROYECTOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA”

AUTOR (ES)

Senadores Fabián Díaz Plata, Inti Raúl Asprilla Reyes

OBJETO DEL PROYECTO

“Evitar la tala de árboles en Colombia como regla general, y ordenar el trasplante y traslado de las especies arbóreas, que no son compatibles con los diseños de los proyectos, garantizando en todo momento la adopción de los protocolos necesarios para su trasplante, traslado y cuidado. Siendo la excepción la tala de árboles enfermos, o ‘que; por su ubicación o estado, representen un peligro para la vida humana.”

Además, tiene como objetivos específicos:

<p>1. Fijar en todo el territorio nacional, la prohibición de tala de árboles o, en su defecto, ordenar el traslado y reubicación de los árboles a intervenir en los diferentes proyectos. 2. Fijar compensaciones previas por parte de las autoridades ambientales.</p> <p>FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR</p> <p>ES COMPETENTE</p> <p>Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>ANÁLISIS JURÍDICO</p> <p>Desde la Subdirección de Silvicultura Flora y Fauna Silvestre - SSFFS, dependencia de la autoridad ambiental urbana con jurisdicción en el Distrito Capital y bajo las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico, específicamente lo preceptuado en el artículo 18 del Decreto Distrital 109 de 2009, modificado por el artículo 4 del Decreto Distrital 175 de 2009 se indica lo siguiente:</p> <p>En primer lugar es importante resaltar que las aseveraciones realizadas en la motivación del proyecto de ley, fundadas en las circunstancias acaecidas en los municipios de Floridablanca, Bucaramanga y demás, se encuentran preocupantes a la autoridad ambiental del Distrito Capital, pues se estimó, por parte de los autores, que se están llevando multiplicidad de proyectos urbanísticos y mineros sin el debido respeto a la "planificación ambiental" y sin el reconocimiento a las riquezas forestales; pues desde las competencias otorgadas a las distintas Corporaciones Autónomas Regionales, a los Grandes Centros Urbanos y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, cada uno de los proyectos que generen o necesiten generar impactos ambientales, como lo es la tala de árboles, necesitan de autorización por parte de la autoridad ambiental competente, ordenando las debidas compensaciones, tal cual como se ejecuta en la jurisdicción de la Secretaría Distrital de Ambiente, so pena de iniciar procedimientos sancionatorios y/o procesos penales.</p> <p>Ahora bien, no es compatible realizar una analogía entre los efectos de las talas ilegales realizadas en sectores del país como la Amazonía, y aquellas talas que son objeto de una autorización administrativa ambiental, pues esta última se permite en respeto del ordenamiento jurídico y los principios constitucionales y con base en la expedición de permisos ambientales. Así, para poder realizar una tala o tratamiento silvicultural sobre un individuo arbóreo es necesaria la expedición de un permiso ambiental por parte de la administración.</p> <p>Se observa, que con el ánimo de dar compilación a las diversas normas ambientales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, y este en su Libro 2, Parte 2, Sección novena (9) – se recuerda la falta de técnica normativa con la que cuenta el Decreto a la hora de enumerar su articulado -, reguló el tema del "Aprovechamiento de Árboles Aislados", estableciendo lo siguiente para el caso concreto de las obras públicas o privadas:</p>	<p>"ARTÍCULO 2.2.1.1.9.4. TALA O REUBICACIÓN POR OBRA PÚBLICA O PRIVADA. Cuando se requiera talar, transplantar o reubicar árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto técnico.</p> <p>La autoridad competente podrá autorizar dichas actividades, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar. Igualmente, señalará las condiciones de la reubicación o trasplante cuando sea factible.</p> <p>PARÁGRAFO.- Para expedir o negar la autorización de que trata el presente Artículo, la autoridad ambiental deberá valorar entre otros aspectos, las razones de orden histórico, cultural o paisajístico, relacionadas con las especies, objeto de solicitud."</p> <p>Como se observa, el espíritu del presente proyecto de ley ya encuentra asidero en un acto administrativo de orden central, de obligatorio cumplimiento para las autoridades ambientales en general, incluidas las Corporaciones Autónomas y los Grandes Centros Urbanos. Pues con la norma citada se busca establecer que la actividad silvicultural a realizar sobre un individuo arbóreo que se vea traslapado con un proyecto de obra sea la especificada en un concepto técnico emitido por un funcionario competente, posterior a la solicitud de autorización a la autoridad ambiental, quien verificará si es necesario realizar el traslado o la tala.</p> <p>Lo que quiere decir, que se propenderá por la conservación del árbol, y de ahí en adelante por el traslado, y teniendo como <i>última ratio</i> la tala. A pesar de lo anterior, y en búsqueda de conservar los servicios ecosistémicos en el caso en el cual la tala sea estrictamente necesaria, la misma norma ordena, en su inciso segundo, reponer las especies arbóreas en una especie compensación.</p> <p>Es así como la "tala como regla general" o actividad tomada como primera opción por las autoridades ambientales a la hora de autorizar actividades silviculturales no es existente en el ordenamiento jurídico nacional actual, de esta manera, la norma vigente impone la excepcionalidad de la tala.</p> <p>No obstante, es importante anunciar que la motivación para autorizar la ejecución de un individuo arbóreo depende, en mayor y gran medida, de los criterios técnicos que se plasmen en el concepto respectivo, los cuales son especificados por un profesional experto en la materia silvicultural, todo con el ánimo de darle respeto a los principios de conservación ambiental y desarrollo sostenible establecidos en la Carta Política.</p> <p>Ahora bien, se debe comprender que el traslado o trasplante no es el único procedimiento silvicultural que se pueda realizar sobre un árbol que cause interferencia o se encuentre en el área de intervención de la obra, pues también existen las actividades silviculturales de poda, de tratamiento integral e incluso, se puede ordenar la conservación del árbol, de lo que se</p>
<p>deduce que, si jurídicamente se impone al bloqueo y traslado como la actividad silvicultural preponderante, las demás actividades silviculturales anunciadas se verían trasladadas a un nivel de preponderancia y preferencia menor, lo que rayaría con el principio de conservación ambiental y de desarrollo sostenible.</p> <p>Lo anterior desde el punto de vista nacional, ahora, con el fin de otorgar conocimiento a lo ejecutado por la Secretaría Distrital de Ambiente en observancia del marco jurídico Distrital, es importante traer a colación los Decretos Distritales 531 de 2010 y 383 de 2018, además de informar la existencia de la Resolución SDA 3158 de 2021.</p> <p>Tal normativa es reguladora del sector silvicultural en la jurisdicción del Distrito Capital y que puede ser utilizada como ejemplo de regulación en el asunto y objeto que pretende normar el presente proyecto de ley.</p> <p>Es así como el artículo 11 del Decreto Distrital 531 de 2010 establece lo siguiente:</p> <p>"Artículo 10".- Otorgamiento de permisos y autorizaciones. La Secretaría Distrital de Ambiente es la encargada de otorgar los permisos y autorizaciones para el manejo silvicultural en espacio público o privado, teniendo en cuenta:</p> <p>a. Cuando el arbolado urbano esté a punto de caer, generando amenaza para la vida de las personas o sus bienes, se tramitará la solicitud de manera inmediata emitiendo el respectivo concepto técnico de atención de emergencias silviculturales.</p> <p>b. Cuando la causa de intervención sea por razones de su ubicación, estado físico y/o sanitario, o porque estén causando perjuicio a la estabilización de los suelos, canales de agua o infraestructura se emitirá el respectivo concepto técnico de manejo silvicultural.</p> <p>c. Cuando el arbolado requiera ser intervenido por la realización de obras de infraestructura, el solicitante radicará en debida forma el proyecto a desarrollar y la Secretaría Distrital de Ambiente previa evaluación técnica emitirá el acto administrativo autorizando la intervención." Negrita fuera del texto.</p> <p>Del artículo anterior se observa que, en el área urbana del Distrito Capital para ordenar la tala con causa en una obra, se necesita de una evaluación técnica previa, lo que refiere que no es pertinente ni sensato solicitar al tercero interesado, con antelación a la expedición del permiso, informar qué árboles son los que necesita para tala, y que esta información llegue a ser vinculante a la autoridad ambiental, tal como lo exige el proyecto de ley, pues es la autoridad ambiental la que determinará qué arbolado se encuentra en interferencia con la obra, y qué número de individuos arbóreos será objeto de tala, traslado, poda u otra actividad silvicultural, dependiendo de las conclusiones que se plasmen en el concepto técnico, el cual respetará los criterios técnicos que emita el profesional respectivo.</p> <p>Además, no es sensato dejar al arbitrio del tercero interesado la presentación de una propuesta de compensación, pues esta es impuesta por la autoridad ambiental, es decir, es la Secretaría Distrital de Ambiente, por medio del profesional, en el concepto técnico respectivo y en la misma autorización, la que determine la forma y manera de compensación,</p>	<p>empero, podría servir dicha propuesta como un material de ayuda a la hora de definirse la compensación a realizar.</p> <p>Es menester anunciar que, es obligación del autorizado presentar un diseño paisajístico cuando la cantidad de árboles inmiscuidos sea considerable, diseño que será estudiado por la autoridad ambiental y por el Jardín Botánico de Bogotá "José Celestino Mutis". Además, también es importante informar que, es la Secretaría Distrital de Ambiente quien realizará seguimiento a los tratamientos autorizados y al cumplimiento de las compensaciones, que de no ser ejecutadas se exigirán por acto administrativo.</p> <p>"ARTÍCULO 11".- TRATAMIENTOS Y BIOTIPOS QUE REQUIEREN PERMISOS O AUTORIZACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE. Requieren autorización previa de la Secretaría Distrital de Ambiente la tala, poda, bloqueo y traslado o manejo de los individuos del arbolado urbano. No obstante, todos los tratamientos silviculturales deben ser ejecutados de forma técnica, de acuerdo al Manual de Silvicultura Urbana, zonas verdes y jardinería de Bogotá, por personal idóneo y bajo la supervisión de un profesional con experiencia en silvicultura urbana.</p> <p>Parágrafo 1".- La Secretaría Distrital de Ambiente y el Jardín Botánico José Celestino Mutis definirán mediante Resolución, dentro de los tres meses siguientes a la expedición del presente Decreto, el listado de las especies o biotipos cuyo manejo no requiere permiso o autorización."</p> <p>Como bien se observa, las actividades silviculturales autorizadas tendrán que ser ejecutadas por el tercero, no obstante, en el Distrito Capital existe un documento, el cual debe ser consultado y seguido con estricto cumplimiento a la hora de ejecutar el tratamiento, el Manual de Silvicultura Urbana para Bogotá.</p> <p>De igual manera, la normativa distrital ambiental en materia silvicultural garantiza la idoneidad de los profesionales que se vean involucrados en las autorizaciones de tratamientos silviculturales, el artículo 22 del mentado Decreto Distrital reza:</p> <p>"Artículo 22".- De la formación profesional y técnica especializada en Silvicultura Urbana y Jardinería. Será competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente a través de la Oficina de Participación, Educación y Localidades - OPEL o quien haga sus veces, diseñar y poner en marcha un programa de capacitación dirigido a profesionales, técnicos y operarios, vinculados con las actividades de manejo de la silvicultura y jardinería urbana en Bogotá, en coordinación con centros educativos y de formación técnica con experiencia en el tema."</p> <p>Las anteriores citas se realizan con el fin de demostrar al legislador la manera en la cual se vienen expidiendo los diferentes permisos para tala de árboles con ocasión de una obra, en Bogotá, no obstante, también es importante informar acerca de la compensación, así la Resolución SDA 3158 de 2021 es la normativa vigente en el asunto y establece en su artículo 13:</p> <p>"ARTÍCULO 13. OPCIONES PARA IMPLEMENTAR LA COMPENSACIÓN. La compensación por aprovechamiento forestal de árboles aislados, será implementada de la</p>

siguiente manera según las posibilidades técnicas, ambientales, sociales y económicas evaluadas:

1. *Plantación de nuevo arbolado.*
2. *Plantación de arbolado de mayor porte.*
3. *Reconversión de zona dura con el fin de generar espacios para plantación de árboles.*
4. *Pago de la equivalencia monetaria en IVP.*
5. *Mixta (combinación de dos o más opciones)*

Leída la norma anterior, se observa que de la tala se genera la obligación de compensar, y en este caso, hay un listado de prevalencia, debiendo preferirse siempre la plantación de nuevo arbolado, ante la tala, como medida de compensación. Todo con el fin de conservar el recurso arbóreo perdido y los servicios ecosistémicos que se puedan ver afectados con la tala.

Por lo anterior, se concluye que el proyecto de ley tiene una causa importante y necesaria, la cual se encuentra planteada y expresada en normativa administrativa nacional y distrital vigente, no obstante, el otorgarle connotación legislativa a la regulación específica encuentra una actividad menester, puesto que el elevarla al rango de ley permite dar un alcance nacional y vinculante a todas las autoridades ambientales y generaría una unificación de criterios.

No obstante, el articulado contiene discordancias con la realidad de las autorizaciones de tratamientos silviculturales, como lo es el establecer como regla general el bloqueo y traslado, dejando de lado la posibilidad de tener en cuenta otros tratamientos silviculturales que garantizan la conservación en mayor medida, y además, obviando la experticia técnica de los profesionales idóneos para dictar la posibilidad de expedir una autorización, pues la necesidad de emisión de un concepto técnico plasmada en el articulado del proyecto se exige sólo y únicamente para el tratamiento silvicultural de bloqueo y traslado.

Para esto, se propone que el objeto no sea "evitar la tala", por el contrario, establecer una lista de prelación, donde la conservación del árbol sea siempre la primera opción y la tala la última a tenerse en cuenta. Esto, pues el objeto establecido en el artículo 1 presenta una contrariedad con el artículo 2, pues este último añade una causal de tala adicional a la del objeto que es la incompatibilidad del árbol con el proyecto. Claramente, la elección de la actividad a autorizar debe estar supeditada a experticia técnica. Es por esto, que se propone añadir un artículo que establezca tal lista de prelación.

Además, la compensación por tala de arbolado se encuentra demasiado limitada, y debe tener un enfoque de recuperación del servicio ecosistémico perdido con la ejecución de la tala, por lo cual, debería tener un criterio de prevalencia de la plantación de nuevo arbolado, esto de acuerdo con los principios constitucionales de conservación ambiental, y los principios ambientales de quien contamina paga.

Se recomienda tener en cuenta las distintas regulaciones territoriales en la materia, como lo es la normativa distrital, no obstante, hay que recordar que cada una de las jurisdicciones de los territorios cuenta con problemáticas distintas, una de ellas la falta de espacio para siembra

de nuevo arbolado en los Grandes Centros Urbanos, por lo cual, se observa que el proyecto de ley puede ser una buena opción para imponer la obligación de generar una política pública de adquisición de espacios verdes o de siembra de nuevo arbolado en estas entidades territoriales ante la ejecución de obras públicas y privadas.

En general, se aprecia una deficiente técnica legislativa, incluyendo en parágrafos cuestiones de regulación de incisos, además de contrariarse en diferentes normas y generar un texto tautológico, repitiendo temas en diferentes artículos e incluyendo temáticas en una sola norma que deberían tratarse en artículos distintos.

Se aconseja seguir los comentarios y propuestas de modificación realizados en el anexo de este documento.

Finalmente, se anexa el Concepto Jurídico No. 00039 de 2023 sobre el proyecto de ley objeto de estudio.

ANÁLISIS FINANCIERO

El proyecto de Ley no incluye el componente presupuestal del impacto que tendría su aplicación. En tal sentido, no hay insumo objeto de análisis financiero y por tanto de observación

ANÁLISIS TÉCNICO

En proyectos de infraestructura la interferencia de los individuos arbóreos con la obra a desarrollar es el principal elemento de análisis, seguido de las condiciones físicas y sanitarias del árbol, aunado a factores como el estado de desarrollo, emplazamiento, cercanía con otros individuos, especie, limitación de espacios adecuados dentro de la ciudad para el traslado de árboles, factores que sumados definen el debido tratamiento silvicultural como la poda área, poda radicular, bloqueo y traslado, dejando como última opción la tala.

Esta última sujeta a medidas de compensación que permita garantizar la persistencia del recurso forestal. Por lo cual, definir el tratamiento de bloqueo y traslado de manera automática no sólo desconoce las variables mencionadas, también omite otras no descritas, (como la capacidad de resistencia de una especie en particular al bloqueo y traslado, espacios adecuados para el traslado, distancias de traslado, entre otras); y adicionalmente trae una imposición de carácter no técnico afectando realmente la persistencia del recurso forestal.

Nota: Dentro de la silvicultura Nacional el término adecuado para "trasplante y traslado", es el de **bloqueo y traslado**.

Entonces, definir por Norma general el bloqueo y traslado de los individuos arbóreos desconoce los criterios técnicos y especificidad del proyecto y del lugar de emplazamiento de los árboles.

En Bogotá D.C los proyectos de infraestructura que requieran intervención del arbolado o que tengan arbolado entre el área de influencia directa del proyecto independiente del tratamiento

a realizar ya sea tala, bloqueo traslado y/o conservación están sujetos a presentar el respectivo inventario forestal bajo la normativa del Decreto Distrital 531 de 2010 y 383 de 2018.

Es recomendable proponer que las autoridades ambientales de la jurisdicción donde se desarrolle el proyecto deberán contar con un grupo de profesionales o un área técnica específica de infraestructura, donde se cuente con los profesionales idóneos como ingenieros forestales, ingenieros civiles, ingenieros ambientales biólogos y abogados que permitan evaluar de manera íntegra el proyecto y tomar las determinaciones adecuadas para el mismo.

Así mismo, que el autorizado en todas las fases del proyecto cuente con el especialista forestal, con el fin de facilitar el proceso de vigilancia y control de la autoridad ambiental.

Ahora bien, en la experiencia distrital, y aquí se resume cómo en la jurisdicción de la presenta autoridad ambiental se tramitan los permisos de tratamiento silvicultural por obra, el Decreto Distrital 531 de 2010, y 383 de 2018, contempla que los proyectos de infraestructura que involucren arbolado deben contar con los respectivos permisos por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente; para lo cual, el solicitante deberá allegar el respectivo inventario forestal en conjunto con el diseño constructivo que valide la invención del arbolado en el proyecto.

Así mismo, se cuenta con registro de árboles patrimoniales de interés cultural los cuales son de cuidado especial y de alta relevancia en dichos proyectos de infraestructura. Así mismo, se contempla que los árboles patrimoniales que no pueden ser incorporados al diseño o que por sus condiciones físicas y sanitarias no puedan ser bloqueados y trasladados, su compensación se realizará dependiendo de su tipo de biotipo que puede alcanzar proporciones de 1 a 1188.

Importante resulta anunciar que, para el perímetro urbano en la ciudad, la intervención del arbolado con causa en obras de infraestructura es permitida a través de actos administrativos expedidos por la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre- SSFFS de la Secretaría Distrital de Ambiente- SDA, previa solicitud realizada por el interesado de la obra.

Así, posteriormente se realiza una visita donde se evalúan y analizan uno a uno los tratamientos requeridos a causa del proyecto **dejando como última opción la tala**. Para lo referido es de indicar que se dispone con el Manual de Silvicultura Urbana para Bogotá, documento el cual es el elemento base para la definición de los tratamientos silviculturales. También es menester mencionar que la Resolución SDA 3158 del 2011 dispone las medidas de compensación y el Decreto Distrital 531 de 2010 y 383 de 2018 definen las causales de sanción y respectivo seguimiento ante la ejecución de lo autorizado.

Basados en el Decreto Distrital 531 de 2010 se establecen una serie de requisitos mínimos para la obtención de permisos de intervención silvicultural, entre estos los referidos entre el artículo 5, donde se incluyen pagos por evaluación y seguimiento, fichas al detalle de cada uno de los individuos arbóreos, georreferenciación, interferencia directa con la obra y justificación técnica del porqué dicha intervención. Aquí, se informa que los lugares en los cuales se trasladarán los individuos arbóreos deben ser previamente aprobados por el Jardín Botánico de Bogotá.

Así mismo, si el proyecto pretende realizar compensación de árboles talados mediante arbolado nuevo en espacio público, este deberá presentar el respectivo diseño paisajístico aprobado en conjunto por la Secretaría Distrital de Ambiente y Jardín Botánico.

De igual manera, se anuncia que, de no aportarse la documentación completa para dar paso a la evaluación, se realiza requerimiento de la información faltante por parte del interesado, este tendrá un mes para subsanar la misma, de lo contrario será objeto de desistimiento del trámite y deberá ser radicado nuevamente.

Los documentos requeridos para el trámite de permisos de intervención de arbolado por infraestructura son a su vez cruzados con la información establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto 555 de 2021, el cual contiene los elementos de la estructura ecológica principal a tener en cuenta. De igual manera, en la Resolución SDA 3158 de 2021 se definen los factores de cálculo de compensación y medidas de compensación por tala y se tienen en cuenta factores de ubicación ambiental del arbolado para definir su compensación.

Así mismo, teniendo en cuenta la complejidad y fragilidad del ecosistema la Secretaría de Ambiente requiere información adicional para dar claridad al trámite y **definir si es viable o no otorgar permisos de intervención silvicultural**. Adicionalmente, la Secretaría Distrital de Ambiente tiene en sus requisitos que el interesado presente el inventario forestal al 100% de los individuos arbóreos, justificando los tratamientos silviculturales requeridos, donde a su vez, profesionales de la entidad verifican los mismos en terreno a partir de la información allegada, sin que lo anterior signifique que los tratamientos solicitados sean los autorizados.

Si bien el fomento de adquisición y utilización de maquinaria para ejecutar los bloqueos y traslados es importante; una manera adicional de fomentar la conservación de arbolado en los proyectos mediante la implementación de técnicas de bloqueo y traslado podría ser la definición de tablas de costos de realización de actividades silviculturales desde el ente nacional para tratamientos de poda, tala, bloqueo y traslado, conservación y mantenimiento con valores ajustados a la realidad económica del país, esto con el fin de que se garanticen los recursos en los proyectos con el fin de disponer del personal idóneo y maquinaria adecuada para dicho fin.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Se considera jurídicamente **VIABLE** el proyecto de Ley No. 26 de 2023, sujeto a las observaciones y/o modificaciones previamente expuestas y adicionadas en el anexo.

GENERAR 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.

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

Si No

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO

SI TOTAL PARCIAL:

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS.

SI NO

Se adjunta comentarios al proyecto de ley.

Atentamente,

CAROLINA URRUTIA VASQUEZ
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE
DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL
CONCEPTO JURIDICO No. 00039

Fecha de Expedición: 06 de septiembre del 2023

Bogotá D.C.,

Ingeniero.
JULIO CESAR PULIDO PUERTO
Subsecretario General
Secretaría Distrital de Ambiente
Ciudad.

Asunto: **CONCEPTO JURIDICO - Revisión y observaciones al Proyecto de Ley 026 Senado, "Por medio del cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia"**

Referencia: Rad. 2023ER195929

Respetado Ingeniero Pulido:

La Dirección Legal Ambiental en ejercicio de las funciones atribuidas por el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, conforme a la función descrita en el literal e) de su artículo 24 que establece: "Adelantar análisis jurídicos, unificar, recopilar y estandarizar conceptos e información jurídica relevante sobre las diferentes normas relacionadas con los asuntos de competencia de la Secretaría, llevando a cabo la revisión de la normatividad vigente y la doctrina", y en atención a la solicitud de observaciones, se pronuncia en los siguientes términos:

I. ASUNTO A TRATAR:

Concepto Jurídico, en atención a la petición realizada por el Director de Relaciones Políticas de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, quien, en ejercicio de sus funciones, solicitó a la Secretaría Distrital de Ambiente, comentarios y observaciones al Proyecto de Ley 026 de 2023 Senado, "Por medio del cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia".

En virtud de lo anterior, la Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, en el marco de su competencia realizará un análisis respecto del texto sometido a consideración.

II. ANTECEDENTES.

Revisado el Boletín Legal de la Secretaría Distrital de Ambiente, no se han emitido pronunciamientos o análisis relacionados con la temática del Proyecto de Ley:

III. CONSIDERACIONES.

• **De la competencia**

El artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, dispone que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes

Por su parte el artículo 154 de la norma citada en el inciso anterior, establece: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

De lo anterior se colige que se tiene la competencia para presentar el Proyecto normativo.

• **De la Iniciativa**

Una vez se analiza el contenido del Proyecto de Ley, surgen algunas inquietudes y observaciones que expongo de la siguiente manera.

Establece su epígrafe: "Por medio del cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia".

Es necesario partir de la definición o concepción de lo que se debe entender por "proyectos de desarrollo", analizado el contenido del documento no se hace mención a este concepto.

Artículo 1°. "Objeto: Evitar la tala de árboles en Colombia como regla general, y ordenar el trasplante y traslado de las especies arbóreas..... Siendo la excepción la tala de árboles enfermos, que presenten riesgos para el ecosistema, o que, por su ubicación o estado, representen un peligro para la vida humana".

Se deben considerar situaciones en los que los árboles generan un riesgo inminente para obras de infraestructura esencial (redes eléctricas, gasoductos, redes de acueducto, etc.). Adicionalmente, de la forma como aparece redactado se está generalizando y en su epígrafe se focaliza en un tema específico "proyectos de desarrollo".

Denota lo anterior, que existe ausencia de congruencia entre el epígrafe (regular la tala) y el objeto (evitar la tala). Se recomienda ajustar al tenor de lo consagrado en la Constitución Política de Colombia, que en su 169 establece: "El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula".

Artículo 3°. Se debe precisar el alcance del término "proyectos". ¿La exigencia de realizar el inventario forestal e inclusión de propuesta de reubicación, traslado y compensación debe ser entendida como un requisito previo a la expedición de la Licencia de Construcción?

¿Qué autoridad es la llamada a determinar el valor histórico o cultural de un árbol y bajo qué criterios?

Artículo 4°. Establece un procedimiento para el trasplante de árboles. Se pretende con ello derogar el procedimiento consagrado en el Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible". Establece en su artículo 2.2.1.1.9.4, **Tala o reubicación por obra pública o privada.** "Cuando se requiera talar, **trasplantar o reubicar** árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto técnico".

Artículo 5°. Establece los documentos que se deben presentar para obtener la autorización de traslado y reubicación.

- El diseño, estructuración y aprobación del Formato único nacional de solicitud de trasplante de especies arbóreas, ¿estará a cargo de que autoridad?
- Debe solicitarse copia de cédula de ciudadanía cuando el titular actué a nombre propio y el poder o autorización junto con el documento de identidad correspondiente del apoderado o autorizado. Así mismo se debe aportar el documento de identidad de la persona que da el permiso para la ubicación del árbol
- ¿Se ha considerado que el interesado afirme la imposibilidad de obtener autorización de algún propietario para reubicar los árboles, que se debe hacer ante esa situación? ¿Únicamente opera el trasplante en predios privados?, cuál sería el argumento para excluir zonas o áreas de naturaleza pública?

Artículo 6°. Establece un plazo de dos meses para que el interesado atienda los requerimientos de la autoridad ambiental so pena de proceder al archivo de la solicitud.

Se sugiere dar aplicación a lo previsto en la Ley 1755 del año 2015 "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Que en su artículo 17 establece: "Peticiónes incompletas y desistimiento tácito. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reubicará el término para resolver la petición. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual. Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Lo anterior con fundamento en el inciso segundo del artículo 13 de la norma citada en aparte que antecede: *“Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”.*

Artículo 8° Causales de trasplante:

No. 2° Evitar o corregir daños a bienes muebles, inmuebles o personas. ¿Si el daño ha sido causado, se corrige simplemente trasplantando la especie?

No. 3°. Estado de alto riesgo o emergencia. ¿Se recomienda reevaluar, dada la situación especial que amerita la toma de decisiones mediatas y preventivas, es necesario agotar todo el trámite? Es un tema cuya falta de diligencia o eficacia genera responsabilidad para las Autoridades.

No5. Puntualmente, que se debe entender por “mantenimiento del equilibrio ecológico y social”

Artículo 9°. Se refiere al protocolo de trasplante. Se recomienda desarrollar el mismo ya que únicamente se menciona el uso de medios tecnológicos o maquinaria hidráulica. ¿Cuáles serían las condiciones técnicas generales de traslado que deben observarse?

Artículo 10°. Se refiere a **compensaciones previas**. Específicamente no se determina su alcance, se sugiere especificar o determinar con claridad. Se deben realizar con antelación al traslado?

En materia ambiental es complejo demostrar el daño ambiental, se requieren experticias, pronunciamientos, conceptos, exámenes de laboratorio etc., que permitan demostrar su existencia. Se recomienda ajustar la redacción y eliminar el término daño.

Resulta paradójico que se ordene el trasplante de un árbol y que esa actividad genere un daño ambiental. Lo primero no necesariamente genera esa consecuencia, validarse y ajustar la redacción.

En materia de compensación estatuye el artículo 2.2.1.1.9.4 del Decreto 1076 de 2015: *“Cuando se requiera talar, trasplantar o reubicar árboles aislados, la autoridad ambiental podrá autorizarlo, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar.*

Se indica que una de las compensaciones previas es la recuperación de las áreas intervenidas; ¿qué ocurre cuando esa área se interviene para la construcción de una obra, como se puede recuperar si espacialmente ha sido ocupada?

Del párrafo 1°. Hace referencia al Plan Nacional de Restauración, se recomienda indicar la autoridad que lo expidió e indicar el acto administrativo si se expidió para el efecto.

Parágrafo 2°. No es posible que sea la autoridad ambiental la que defina las sanciones por incumplimiento, estas sanciones son de carácter legal y están previstas en la Ley 1333 de 2009 para su imposición se requiere agotamiento del correspondiente proceso sancionatorio ambiental.

Se indica: *La definición de compensación deberá propender porque la misma represente impacto mayor al que representaba la especie arbórea en su ubicación original”.* Redacción confusa que no permite una interpretación clara de lo que se pretende.

Parágrafo 3. Ya lo consagra el Decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.1.1.9.4 *“Cuando se requiera talar, trasplantar o reubicar árboles aislados, la autoridad ambiental podrá autorizarlo, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar”.*

Artículo 11. Revisar, hasta qué punto corresponde a las autoridades ambientales de acuerdo a sus funciones, la implementación de nuevas tecnologías para el trasplante de árboles y tecnologías sustitutivas de tala.

Artículo 12: Establecer un régimen de transición que prevea situaciones como:

- Solicitudes realizadas con antelación a la entrada en vigencia de esta norma.
- Actos administrativos autorizando permisos que no se encuentren en firme, pero fueron expedidos antes de la entrada en vigencia de esta Ley.

IV. RECOMENDACIONES:

Han sido planteadas a lo largo del documento, junto con algunas inquietudes y observaciones que se sugiere sean analizadas y abordadas en el contexto de la iniciativa.

V. CONCLUSIÓN

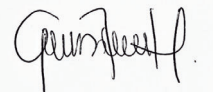
- Se trata de una iniciativa con un fin altruista y protector del medio ambiente y sus recursos naturales.
- Se deben revisar los aspectos sobre los que ya existe regulación normativa, determinar si lo acá pretendido riñe con la misma y establecer si busca modificar, adicionar o derogar algunos de sus apartes.
- Analizar el tema costo beneficio (del trasplante de un individuo arbóreo), también analizar si ambientalmente resulta más ventajoso por ejemplo el trasplante un árbol que supera la edad promedio de vida o imponer medida compensación de sembrar varios árboles como compensación.
- Focalizar cuales son o serán los proyectos a los que aplique esta iniciativa.
- Carecen las autoridades ambientales de facultad para determinar procedimientos y sanciones, son competentes para adelantar los procesos e imponer sanciones previamente establecidas por el Legislativo.
- Se debe indicar que ocurre cuando es la Autoridad Ambiental la que niega el trasplante bajo razones y argumentos de conveniencia.
- En cuanto a los inventarios forestales se considera conveniente establecer unas pautas o lineamientos mínimos en cuanto a contenido.

- Es importante tener presente que, si en el desarrollo de los debates se presentan modificaciones al texto del Proyecto de Ley, se deben respetar los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, atendiendo lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C - 951 de 2014 en la que también se refiere a los requisitos que debe cumplir un proyecto de Ley Estatutaria para su aprobación.

El presente concepto se expide a solicitud del Doctor Danilson Guevara Villabón, Director de Relaciones Políticas de la Secretaría de Gobierno, y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015:

“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”

Cordialmente,



YESENIA DONOSO HERRERA
DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL

COMENTARIOS AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY NO. 026 DE 2023 SENADO "POR LA CUAL SE REGULA LA TALA DE ÁRBOLES EN PROYECTOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA"

ARTÍCULO ORIGINAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>Artículo 1. Objeto. Evitar la tala de árboles en Colombia como regla general, y ordenar el trasplante y traslado de las especies arbóreas, que no son compatibles con los diseños de los proyectos, garantizando en todo momento la adopción de los protocolos necesarios para su trasplante, traslado y cuidado. Siendo la excepción la tala de árboles enfermos, que presenten riesgo para el ecosistema, o que, por su ubicación o estado, representen un peligro para la vida humana</p>	<p>Artículo 1. Objeto. Establecer una escala de prelación de actividades silviculturales a autorizar con causa en la ejecución de proyectos de obras públicas y privadas, estableciendo la conservación del árbol como primera opción y la tala como última opción, esto con base en criterios y protocolos técnicos concluidos de la evaluación previa del arbolado y la experticia de un profesional idóneo.</p>	<p>En proyectos de infraestructura la interferencia de los individuos arbóreos con la obra a desarrollar es el principal elemento de análisis, seguido a las condiciones físicas y sanitarias, aunado a factores como el estado de desarrollo, emplazamiento, cercanía con otros individuos, especie, limitación de espacios adecuados dentro de las ciudades para el traslado de árboles, factores que sumados definen el debido tratamiento silvicultural el cual podría ser la conservación, tratamiento integral, poda área, poda radicular, bloqueo y traslado, dejando como última opción la tala, la cual está sujeta a medidas de compensación que permita garantizar la persistencia del recurso forestal.</p> <p>Así, se observa que existen actividades silviculturales distintas al bloqueo y traslado (tratado como "trasplante" en el proyecto de ley) que permiten conservar el arbolado de una manera mas eficiente, sin embargo, el proyecto de ley original, su artículo 1, establece el bloqueo y traslado como la primera opción, circunstancia que iría en contra de una conservación ambiental efectiva, pues supeditaría la experticia del técnico forestal asignado para realizar la evaluación a tener el traslado como primera opción, pudiendo existir tratamientos como la poda, el tratamiento integral o la conservación, los cuales son más eficaces a la hora de mantener de persistencia del recursos arbóreo.</p> <p>Por lo cual definir el tratamiento de bloqueo y traslado de manera automática no solo desconoce las variables mencionadas, sino otras no descritas, (como la capacidad de resistencia de una especie en particular al bloqueo y traslado, espacios adecuados</p>
		<p>para el traslado, distancias de traslado, entre otras); adicionalmente genera una imposición de carácter no técnico, afectando realmente la persistencia del recurso forestal.</p> <p>De esta manera, se encuentra pertinente establecer un listado completo de preferencia de tratamientos silviculturales a autorizar, situando la conservación del árbol como primera opción y la tala como última.</p> <p>Claramente, lo anterior, teniendo en cuenta los criterios técnicos que el profesional idóneo defina en un concepto técnico.</p> <p>Nota: Dentro de la silvicultura Nacional el término adecuado para "trasplante y traslado", es el bloqueo y traslado.</p>
<p>Artículo 2. Regulación de la tala de árboles en zonas urbanas y periurbanas. La autorización para la tala de árboles en Colombia será excepcional, en primer lugar, procederá el trasplante y sólo cuando los diseños de los proyectos sean incompatibles con las especies presentes en el lugar, 'se podrá dar lugar a la tala, en este caso se deberá crear un inventario forestal que identifique el número de ejemplares a ser afectados, este inventario será determinante de las especies con las que se compensará. Las autoridades ambientales deberán expedir con prioridad las autorizaciones para la reubicación y traslado de las especies arbóreas</p>	<p>Artículo 2. Praelación de actividades silviculturales. La escogencia de la actividad silvicultural a realizar sobre el arbolado solicitado en intervención con causa en obras públicas o privadas deberá tener en cuenta como primera opción la conservación del individuo arbóreo, y dar prelación a toda actividad silvicultural que permita dar persistencia al recurso arbóreo sin necesidad de autorizar la tala. Lo anterior sin perjuicio de que bajo criterios técnicos, culturales y económicos se considere la tala como la única opción.</p> <p>Parágrafo primero. La escogencia de la actividad silvicultural a realizar deberá estar soportada en un concepto técnico expedido por profesional idóneo.</p> <p>Parágrafo segundo. El tercero deberá presentar a la autoridad ambiental, inventario forestal donde se incluya el 100% de los individuos arbóreos (fustales y latizales) que se encuentren emplazados en el área de influencia del proyecto.</p>	<p>Como se mencionó en las observaciones del artículo 1, definir por regla general el bloqueo y traslado de los individuos arbóreos desconoce los criterios técnicos y especificidad del proyecto y del lugar de emplazamiento de los árboles.</p> <p>Razón por lo cual, considerada la impertinencia de establecer el bloqueo y traslado como primera opción, se hace necesario establecer un listado de prelación, o por lo menos, la imposición de preferencia de actividades silviculturales que propendan por una más efectiva conservación del recurso arbóreo.</p> <p>En Bogotá D.C los proyectos de infraestructura que requieran intervención del arbolado o que tengan arbolado entre el área de influencia directa del proyecto independiente del tratamiento a realizar ya sea tala, bloqueo traslado y/o conservación están sujetos a presentar el respectivo inventario forestal bajo la normativa del decreto distrital 531 de 2010 y 383 de 2018.</p>

		<p>De este artículo se podría hacer énfasis en que los constructores, previo a la realización de diseños de infraestructura pública o privada realicen el respectivo inventario forestal al 100% de las fustales y latizales dentro del área influencia directa del proyecto con el fin de validar alternativas de menor intervención sobre el arbolado existente en el área influencia del proyecto.</p>
<p>Artículo 3. Planificación del Proyecto. Las entidades públicas tienen la obligación de garantizar que, en los diseños de los diferentes proyectos, se realicen los inventarios forestales existentes, y se incluyan las propuestas de reubicación, traslado y compensaciones arbóreas; documentos previos a la aprobación de los permisos por parte de las autoridades ambientales y/o licencias expedidas por las autoridades de planeación o curadurías urbanas.</p> <p>Parágrafo. Cuando se constate la existencia de ejemplares que posean un valor cultural o histórico, no procederá la tala, se deberá proceder al trasplante del mismo o a la armonización del diseño del proyecto con el ejemplar.</p>	<p>Artículo 3. Actividades silviculturales objeto de permiso ambiental. Para ejecutar las actividades silviculturales de tratamiento integral, poda, bloqueo y traslado o tala de individuos arbóreos que se encuentren en el área de influencia de un proyecto de obra se requerirá de la expedición de permiso otorgado por la autoridad ambiental competente.</p> <p>Artículo 4. Propuestas de traslado y compensación a cargo del interesado. La autoridad ambiental competente de otorgar los permisos de tratamientos silviculturales exigirá al tercero interesado en el proyecto de obra la presentación de una propuesta de compensación del arbolado objeto de tala, o de plantación del arbolado que se solicite para bloqueo y traslado. Documento el cual se tomará en cuenta, no con carácter vinculante, para determinar la forma de compensación o traslado a imponer por parte de la autoridad ambiental.</p> <p>Parágrafo. Cuando se constate la existencia de ejemplares que posean un valor cultural o histórico, no procederá la tala, para lo anterior se deberá realizar la armonización del diseño del proyecto con el ejemplar o realizar el respectivo bloqueo y traslado.</p>	<p>Obs. DMV:El decreto distrital 531 de 2010 y 383 de 2018 contempla que los proyectos de infraestructura que involucra arbolado debe contar con los respectivos permisos por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente; para lo cual el solicitante deberá allegar inventario forestal en conjunto con el diseño constructivo que valide la invención del arbolado en el proyecto. Por esto, es importante incluir todas las actividades silviculturales que</p> <p>Así mismo se cuenta con registro de árboles patrimoniales de interés cultural los cuales son de cuidado especial y que son de alta relevancia en dichos proyectos de infraestructura. Así mismo se contempla que los árboles patrimoniales que no pueden ser incorporados al diseño o que por sus condiciones físicas y sanitarias no puedan ser bloqueados y trasladados, su compensación se realizará dependiendo de su tipo de biotipo la cual puede alcanzar proporciones de 1 a 1188.</p> <p>Por lo anterior es de indicar que el artículo propuesto está en coherencia con lo ya establecido en la normativa del perímetro urbano para Bogotá. De igual manera es de reconsiderar lo establecido en el parágrafo el cual define el tratamiento de bloqueo y traslado de estos especímenes de carácter especial dejando como medida adicional una compensación de alto valor y relevancia conforme las características del individuo de interés histórico y cultural como se</p>
<p>Artículo 4. Autorizaciones para el trasplante. Las autoridades ambientales del orden nacional, regional, distrital y metropolitano, según su competencia evaluarán técnicamente, las solicitudes de traslado y reubicación arbórea, y emitirán el acto administrativo de autorización correspondiente.</p> <p>Parágrafo 1. Las especies arbóreas serán trasladadas por los titulares de los proyectos, quienes a su vez deben realizar los estudios necesarios para determinar la conveniencia del traslado, analizando el estado fitosanitario, los costes, beneficios, riesgos y probabilidad de éxitos los cuales adjuntará a la respectiva solicitud.</p> <p>Parágrafo 2. La autoridad ambiental competente, realizará visita técnica al predio en el cual se desarrolla el proyecto, con el objetivo de verificar la información remitida en la solicitud practicando revisión del estado de las especies arbóreas y estableciendo la conveniencia del traslado.</p>	<p>Artículo 5. Autorizaciones para actividades silviculturales con causa en obras públicas y privadas. Las autorizaciones de tratamientos silviculturales que tengan causa en una obra pública o privada deberán expedirse en acto administrativo debidamente motivado, previa visita técnica y emisión de concepto técnico ambiental realizado por profesional idóneo.</p> <p>Artículo 6. Ejecución de la actividad silvicultural autorizada. El autorizado será el encargado de ejecutar la actividad silvicultura autorizada, teniendo en cuenta los diferentes protocolos o documentos técnicos establecidos por la autoridad ambiental respectiva.</p> <p>Parágrafo. Cada autoridad ambiental deberá contar con un protocolo de ejecución de actividades silviculturales, el cual será vinculante para la ejecución de dichos tratamientos.</p> <p>Artículo 7. Compensación por tala. Cada autoridad ambiental deberá contar con acto administrativo que especifique los criterios de compensación por la ejecución de talas de individuos arbóreos que tengan causa en una obra pública o privada, el cual deberá propender por la preferencia de compensación de plantación de nuevo arbolado con el fin de preservar el recurso arbóreo talado a menos que los criterios técnicos consideren lo contrario en el caso concreto.</p> <p>La compensación será asumida por el autorizado.</p>	<p>menciona en el párrafo.</p> <p>Siguiendo la línea de lo comentado, se verifica al estudiar el articulado del proyecto que hay una deficiente técnica legislativa, pues resulta una proliferación de artículos tautológicos en la propuesta de texto legal. Además, se constata que en diferentes artículos se mezclan temáticas que deben ir por separado, para así otorgar claridad a los regulados.</p> <p>Es importante anotar, nuevamente, que las únicas actividades silviculturales reguladas en el proyecto de ley original son la tala y el bloqueo y traslado, por lo cual se encuentra muy necesario incluir las demás actividades silviculturales y que estas sean, también, objeto de autorización por parte de la autoridad ambiental, teniendo, siempre, en cuenta el concepto técnico.</p> <p>También es necesario informar que resulta importante y menester la existencia de un Manual o Protocolo de ejecución de actividades silviculturales que regule de manera independiente y bajo criterios técnicos, la jurisdicción de cada autoridad ambiental.</p>
<p>Artículo 5. Solicitud de Trasplante de Especie Arbórea. El titular del proyecto, su apoderado o representante, tiene la obligación para obtener la autorización de traslado y reubicación de las especies arbóreas, de</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	<p>Sin observaciones, no obstante, es importante anotar el ejercicio que se realiza en la entidad distrital al respecto.</p> <p>Basados en el decreto distrital 531 de 2010 y 383 de</p>

<p>presentar ante la autoridad ambiental, la siguiente documentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formato de solicitud de trasplante de las especies arbóreas. 2. Inventario forestal, incluye Plano georreferenciado de la ubicación exacta de cada uno de los árboles ubicados en el área del proyecto. 3. Proyecto a desarrollar, donde se señalen de forma clara y concreta, la justificación de traslado de las especies arbóreas. 4. Estudio técnico de conveniencia del traslado de la especie arbórea 5. Certificado predial y/o de nomenclatura actualizado del predio donde se encuentra la especie arbórea. 6. Certificado de Existencia y Representación Legal con expedición no inferior a treinta (30) días. 7. Autorización del propietario del predio donde se van a realizar la reubicación y traslado arbóreo; adjuntando el respectivo certificado de libertad y tradición del inmueble. 8. Pago de la autoliquidación por el trámite realizado. 9. Demás documentos enunciados en normas legales vigentes. 		<p>2018 se establecen una serie de requisitos mínimos para la obtención de permisos de intervención silvicultural entre estos los referidos en el artículo 5, donde se incluyen los pagos por evaluación y seguimiento, fichas al detalle de cada uno de los individuos arbóreos, georreferenciación, interferencia directa con la obra y justificación técnica del porqué dicha intervención.</p> <p>Los lugares en los cuales se trasladarán los individuos arbóreos deben ser previamente aprobados por el Jardín Botánico de Bogotá. Así mismo si el proyecto pretende realizar compensación de árboles talados mediante arbolado nuevo en espacio público este deberá presentar diseño paisajístico aprobado en conjunto por la secretaria distrital de ambiente y Jardín Botánico.</p>
<p>Artículo 6. Complementación y Archivo de la Solicitud. La autoridad ambiental competente, realizará el estudio de la solicitud de traslado de la especie arbórea, ante falta de información, solicitará la información básica o complementaria, indicando al titular de la solicitud los requisitos que no cumple. Si transcurridos dos (02) meses no llega la información adicional requerida, el trámite será archivado.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	<p>Sin observaciones, no obstante, es importante anotar el ejercicio que se realiza en la presente autoridad ambiental al respecto:</p> <p>Basados en el decreto distrital 531 de 2010 y 383 de 2018, se tiene que una vez realizado requerimiento de la información allegada por parte del interesado este tendrá un mes para subsanar la solicitud, de lo contrario se declarará el desistimiento del trámite y deberá ser radicado nuevamente.</p>
<p>Artículo 7. Red ecológica. En el desarrollo</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	<p>En el caso concreto presentado por el artículo, se</p>
<p>de proyectos que afecten una masa arbórea que pertenezcan a una red ecológica, ronda de protección hídrica, especies vedadas, ecosistemas frágiles, la autoridad ambiental competente, solicitará estudios complementarios relacionados con el uso de la flora y la fauna.</p> <p>Parágrafo. La persona natural y o jurídica que ejecute el proyecto deberá realizar una evaluación precisa de todos los árboles presentes en el lugar y escribir el tratamiento de cada uno.</p>		<p>anuncia que dependerá del estudio realizado por la autoridad ambiental, la pertinencia de otorgar las respectivas autorizaciones ambientales, pues es distinta la permisión en ecosistemas frágiles y los demás nombrados.</p>
<p>Artículo 8. Causales para el Trasplante. Serán causales de traslado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la condición sanitaria y estructural de la especie arbórea. 2. Evitar o corregir daños a bienes muebles, inmueble o personas. 3. Estado de riesgo, alto riesgo o emergencia. 4. Interferir las especies arbóreas en el desarrollo de proyectos de construcción; remodelación de obras, urbanismo, mineros, viales y demás proyectos, que sea imposible por las características y ubicación de las especies arbóreas integrarlas al proyecto. 5. Mantener el equilibrio ecológico y social. 	<p>Eliminar el artículo.</p>	<p>Este artículo se encuentra impertinente, pues las causales de traslado no sólo dependen de las circunstancias presentadas en ese artículo, y pueden llegar a ser muy particulares dependiendo de los factores físicos, sanitarios, culturales, económicos del árbol, del proyecto y del lugar, circunstancias que deben ser estudiadas por un profesional idóneo en la materia, el cual siempre debe ser adscrito a la autoridad ambiental, no obstante, es siempre necesario que cada proyecto cuente con sus profesionales respectivos.</p>
<p>Artículo 9. Protocolo de trasplante de árboles. Para el trasplante de las especies arbóreas, se podrá hacer uso por parte del titular del proyecto de medios tecnológicos y/o máquinas hidráulicas y/o equipo trasplantador de operación hidráulica, con el objetivo de evitar realizar operaciones que afecten la especie arbórea. En todo caso se deberán observar las disposiciones técnicas para el traslado.</p>	<p>Artículo 8. Uso tecnológico en los bloqueos y traslados. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expedirán los lineamientos para la generación de una política pública de adquisición de tecnología y maquinaria que facilite la ejecución de bloqueos y traslados de árboles por parte de la autoridad ambiental regional.</p>	<p>En la propuesta de modificación establecida en el artículo 6, parágrafo, se establece la obligación a la autoridad ambiental, de emitir un protocolo de ejecución de actividades silviculturales, por lo cual, sería importante generar políticas públicas de adquisición de maquinaria y tecnología para realizar bloqueos y traslados.</p>

<p>Artículo 10. Compensaciones previas. Es obligación del titular del proyecto, realizar las compensaciones ambientales necesarias en el marco de la realización del proyecto que pueda afectar especies arbóreas, con el objetivo de compensar los daños ambientales causados por el traslado o tala de las especies arbóreas.</p> <p>Las compensaciones previas que debe realizar el titular del proyecto consistirán en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Corredores y senderos Ecológicos. 2. Reforestar rondas de los ríos. 3. Recuperación de las áreas intervenidas. <p>Parágrafo, 1. Cuando el titular del proyecto haya realizado la tala de especies arbóreas, deberá realizar acciones para reforestar zonas deforestadas superiores a la proporción afectada conforme al Plan Nacional de Restauración.</p> <p>Parágrafo 2. La autoridad ambiental competente será la encargada de definir los límites mínimos de la compensación en los casos en que proceda la tala, definirá las sanciones por incumpliendo y vigilará el cumplimiento de la misma. La definición de compensación deberá propender porque la misma represente 'impacto mayor al que representaba la especie Arbórea en su ubicación original.</p> <p>Parágrafo 3. Cuando se trate del permiso de aprovechamiento de árboles aislados se hará la respectiva reposición por individuo arbóreo.</p>	<p>Eliminar el artículo.</p>	<p>Se considera totalmente impertinente este artículo, pues las compensaciones ambientales a realizarse deberán atender los impactos ambientales negativos generados por el proyecto, siendo totalmente inviable atar a la autoridad ambiental a los 3 tipos de compensaciones establecidos en la norma original del proyecto de ley.</p> <p>Además, por unidad de materia, el proyecto trata de impactos ambientales por tratamientos silviculturales, y en este artículo se está invadiendo la regulación de otros tipos de impactos ambientales, lo cual no se considera adecuado a una técnica legislativa apropiada.</p> <p>De esta manera, se recomienda tener en cuenta la proposición de modificación artículo 7. Además, hablar de compensaciones previas generaría inseguridad jurídica, pues el hecho de autorizar una tala no significa que irrefutablemente se va a talar, pues esto dependerá del arbitrio del autorizado, quien puede desistir del trámite, y exigir compensación previa podría generar un enriquecimiento sin causa. Para esto, es necesario realizar seguimiento a los tratamientos autorizados y a las compensaciones realizadas.</p>
<p>Artículo 11. Plan de Modernización. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo</p>	<p>Eliminar el artículo.</p>	<p>El tema ya fue tratado en la propuesta de modificación, artículo 8 para evitar tautologías.</p>

<p>Sostenible elaborará un plan para el fomento de nuevas tecnologías que faciliten el trasplante de especies arbóreas y tecnologías sustitutivas del procedimiento de tala, en un término no superior a un año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>		
<p>Artículo 12. Licencias vigentes. Los permisos y autorizaciones para la tala de especies arbóreas, que hayan sido otorgados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, seguirán hasta su vencimiento.</p>	<p>Artículo 12. Licencias vigentes. Los efectos de esta ley no afectarán ni modificarán los permisos y autorizaciones para la tala de especies arbóreas, que hayan sido otorgados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley.</p>	<p>Se propone esta redacción.</p>
<p>Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	<p>Sin observaciones</p>

CONTENIDO

Gaceta número 1394 - martes 3 de octubre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 058 de 2022 Cámara; 339 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de la Guajira la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y texto aprobado al proyecto de ley número 237 de 2022 Senado, por medio del cual se garantiza, como tránsito a la universalidad, el acceso efectivo a todos los estudiantes de estrato 1, 2 y 3 a la política de estado matrícula cero, se crea un auxilio de transporte y alimentación y se dictan otras disposiciones.....	9

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico fian colombia al proyecto de acto legislativo número 04 de 2023 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.	12
Concepto jurídico secretaría de ambiente al proyecto de ley número 26 de 2023 Senado, por la cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia.	17