



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 673

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA

TÍTULO I

UNIFICACIÓN DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Artículo 1°. *Adicionar un párrafo al artículo 2° del Decretoley 3571 de 2011, el cual quedará así:*

Parágrafo. Unificación de la formulación de la política de vivienda. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces, en virtud de sus funciones será el responsable de la formulación de la Política Pública del Gobierno nacional, de los programas de vivienda urbana y rural en el país.

Y la ejecución de la política de programas de Vivienda Rural y/o Vivienda de Interés Social Rural (VISR), estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en concordancia con las previsiones de la Ley 1537 de 2012.

TÍTULO II

SOBRE EL SANEAMIENTO INMOBILIARIO EN ÁREAS URBANAS

Artículo 2°. *Modificar el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social urbana, siempre y cuando esta ocupación ilegal haya

ocurrido cuando menos, diez (10) años antes de la fecha de solicitud de cesión a título gratuito o la fecha de iniciación de la actuación administrativa de oficio.

Con el fin de garantizar que terceros interesados se hagan parte dentro de la actuación administrativa de cesión, la entidad comunicará la existencia de la actuación, en los términos previstos en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, o en la norma que la modifique, adicione, sustituya o complemente.

En las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito, se constituirá patrimonio de familia inembargable y condición resolutoria en los términos señalados en la presente ley.

Parágrafo 1°. Las demás entidades públicas deberán efectuar la cesión de los bienes fiscales que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social urbana, en los términos aquí señalados.

Parágrafo 2°. Las actuaciones administrativas terminadas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta modificación, no sufrirán reforma alguna, por cuanto son actos administrativos que se encuentran ejecutoriados.

Parágrafo 3°. Si la persona o el predio no cumplen con los requisitos previstos en la presente ley y en el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el ocupante tendrá opción preferente para adquirir de la entidad del orden nacional o territorial que figure como propietaria, a título oneroso, el lote de terreno que se encuentre ocupando ilegalmente, sin sujeción a las normas de contratación estatal, conforme al procedimiento que se establezca al interior de cada entidad. Dicha opción preferente solo podrá ser ejercida por una sola vez y por el valor del avalúo catastral del terreno, el cual deberá encontrarse vigente a la fecha de la presentación

de la oferta, excluyendo de este procedimiento aquellos predios que se encuentren contenidos en el inciso tercero del presente artículo.

Parágrafo 4°. Si la actuación administrativa se inicia de oficio por parte de las entidades públicas y el ocupante no aporta las pruebas que demuestren su condición, dentro de los seis meses siguientes al recibo de la comunicación oficial, operará el desistimiento tácito y la entidad procederá a solicitar la restitución del predio conforme a ley. Una vez restituido el inmueble, la entidad que figure como propietaria, adelantará su enajenación a los terceros que demuestren interés sobre este.

Artículo 3°. *Modificar el artículo 3° de la ley 1001 de 2005, el cual quedará así:* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, enajenará directamente al ocupante ilegal por el valor del avalúo catastral vigente y sin sujeción a las normas referentes a la contratación estatal, los bienes inmuebles de propiedad de los desaparecidos ICT, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial -UAE-ICT o del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, cuya destinación sea para vivienda, siempre que su construcción o financiación se hubiese realizado por el Instituto de Crédito Territorial (ICT).

La ocupación deberá ser demostrada, cuando menos diez (10) años antes de la fecha de solicitud de enajenación o la fecha de iniciación de la actuación administrativa de oficio.

En el evento en que el ocupante no se allane a la adquisición del inmueble, se procederá a solicitar su restitución conforme a la ley. Una vez restituido el inmueble, la entidad que figure como propietaria, adelantará su enajenación a los terceros que demuestren interés sobre este.

La enajenación se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Con el fin de garantizar que terceros interesados se hagan parte dentro de la actuación administrativa de cesión, la entidad comunicará la existencia de la actuación, en los términos previstos en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, o en la norma que la modifique, adicione, sustituya o complemente.

Parágrafo. Las demás entidades públicas podrán dar aplicación a esta norma, enajenando directamente al ocupante ilegal por el valor del avalúo catastral vigente y sin sujeción a las normas referentes a la contratación estatal, los bienes inmuebles de su propiedad, cuya destinación sea para vivienda.

Artículo 4°. *Modificar el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:* En el caso de los bienes inmuebles fiscales de propiedad

de las entidades del orden nacional y territorial ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, sobre los cuales se haya construido templos o lugares propios para el cumplimiento de su misión pastoral o social y se encuentren en funcionamiento con anterioridad al 30 de noviembre de 2005, se enajenarán mediante resolución administrativa por el valor del avalúo catastral vigente a la fecha de la expedición de la resolución, con un descuento del 90%.

Artículo 5°. *Modificar el artículo 6° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:* Facúltese al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien asumió las obligaciones del Inurbe, para ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión.

Parágrafo 1°. Los bienes de uso público o zonas de cesión se entenderán entregados físicamente y materialmente a las entidades del orden municipal o distrital, con la sola inscripción del acto administrativo de transferencia en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá ceder mediante resolución administrativa a título oneroso y como dación en pago a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos que conformen el plan vial del respectivo ente territorial de propiedad de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial o de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, que actualmente estén destinados, tengan vocación o hagan parte del Plan Vial Municipal.

Artículo 6°. *Modificar el artículo 7° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:* Facúltese al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien asumió las obligaciones del Inurbe, para cancelar mediante resolución administrativa los gravámenes que actualmente recaen sobre los inmuebles adjudicados por el extinto Instituto de Crédito Territorial y cuyas obligaciones se encuentren a paz y salvo, entre otros, hipotecas, pactos comisarios y condiciones resolutorias.

Parágrafo 1°. La cancelación del patrimonio de familia deberá ser efectuada conforme la normatividad vigente y no requerirá autorización previa Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien asumió las obligaciones del Inurbe.

Parágrafo 2°. En las resoluciones administrativas de cancelación de gravámenes no se requerirá indicar el valor del gravamen que se cancela ni el monto por el que el mismo fue constituido.

Artículo 7°. *Modificar el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:* No será viable la cesión a título gratuito, cuando los ocupantes, a que se refiere la presente ley, se encuentren en alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que alguno de los miembros del hogar haya adquirido una vivienda del Instituto de Crédito Territorial o construido una solución habitacional con aplicación de créditos de tal entidad, a través de cualquiera de los sistemas regulado para dichos beneficios, sea directamente o a través de algún tipo de organización popular de vivienda. Lo anterior, se aplicará aun cuando la vivienda haya sido transferida o alguno de los cónyuges sea el titular de tales beneficios;
- b) Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no presentaron antes del vencimiento del subsidio su renuncia a la utilización. Lo anterior cubre los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda; el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana (Inurbe), hoy en Liquidación; la Caja Agraria hoy en liquidación; el Banco Agrario; Focafé y las Cajas de Compensación Familiar, en los términos de la Ley 3ª de 1991, Ley 49 de 1990 y normas Familiar, en los términos de la Ley 3ª de 1991, Ley 49 de 1990 y normas reglamentarias y por el FOREC hoy en liquidación, de acuerdo con el Decreto-ley 350 de 1999 y demás entidades u organismos que se establezcan en el futuro para atender calamidades naturales. Lo anterior, no se aplicará en caso de que el beneficiario restituyere el subsidio a la respectiva entidad otorgante;
- c) En el caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda urbana, a la fecha de solicitud de cesión a título gratuito o la fecha de iniciación de la actuación administrativa de oficio;
- d) Quienes presentaron información que no corresponda a la verdad en cualquiera de los procesos de acceso al subsidio, restricción que estará vigente durante el término de diez (10) años conforme a lo dispuesto por la Ley 3ª de 1991.

En la resolución de cesión a título gratuito se dejará constancia que el inmueble será restituible al Estado cuando el cesionario transfiera cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (5) años desde de registro del acto administrativo de cesión, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor.

También será restituible el inmueble si se comprueba que existió falsedad o imprecisión

en los documentos presentados para acreditar su condición de ocupante ilegal o cuando se les compruebe que han sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente.

La prohibición de transferencia a la que hace referencia el presente artículo se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Parágrafo. No se aplicará lo aquí dispuesto en el evento de legalización de la propiedad de la vivienda o cuando esta resultare totalmente destruida o quedado inhabitable a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones, fuerza mayor, caso fortuito u otras causas que no sean imputables al beneficiario, en cada caso debidamente certificadas por la autoridad competente.

Artículo 8°. *En ningún caso procederá la transferencia de que tratan los artículos 1°, 2° y 3° de la presente modificación, cuando el inmueble se encuentre ubicado en:* i) zonas destinadas a obras públicas o de infraestructura básica; ii) áreas no aptas para la localización de vivienda; iii) zonas de alto riesgo no mitigable; iv) zonas de protección de los recursos naturales; v) zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial y/o los instrumentos que los desarrollen o complementen, y demás que disponga el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o complementen.

Artículo 9°. Anualmente, o cuando el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros descentralizados o la entidad que haga sus veces, realicen procesos de actualización, conservación y formación catastral, remitirán a las entidades públicas que lo soliciten para dar aplicación de la presente norma, la base catastral actualizada con la información completa junto con su cartografía en formato digital.

TÍTULO III

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 10. *Distribución de recursos para financiamiento de programas de vivienda de interés social en vivienda urbana:* El Gobierno nacional en la distribución de los recursos apropiados por el Presupuesto Público Nacional para programas de vivienda de interés social, incluirá un porcentaje mínimo de 40% para programas de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada.

Artículo 11. *Modifíquese el inciso primero del artículo 21 de la ley 1537 de 2012, el cual quedará así:* El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella

antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de su transferencia, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento. Se exceptúan las soluciones de vivienda cien por ciento (100%) subsidiado en especie por el Estado para las cuales, los beneficiarios tendrán que restituir el subsidio cuando transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.

Artículo 12. *De la participación cajas de compensación familiar en programas de vivienda de interés social.* Las Cajas de Compensación Familiar apropiarán mínimo el 20% de los recursos FOVIS de cada año para atender programas para familias damnificadas por desastres naturales certificadas por las entidades competentes o que hayan sido declarados en situación de riesgo, de acuerdo a la reglamentación que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Se dará prioridad a las familias afiliadas y luego a las no afiliadas incluidas en los censos y/o reportes oficiales.

Artículo 13. *Incentivo para construcciones y/o mejoramiento de vivienda sostenibles.* El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará los criterios de sostenibilidad para incentivar la construcción y mejoramientos de vivienda que accedan a subsidios familiares de vivienda con materiales y mecanismos amigables con el medio ambiente y que además se retribuya en ahorro en pago de servicios públicos para las familias.

Artículo 14: *Subsidio a la tasa para adquisición de vivienda usada.* Con el propósito de generar condiciones que faciliten la adquisición de vivienda usada, y de esta forma contribuir con la disminución del déficit habitacional cuantitativo, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (Frech), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda usada que otorguen las entidades financieras y las Cajas

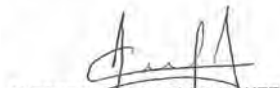
de Compensación Familiar, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Artículo 15. *Formalización del mercado de vivienda usada.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley las condiciones de los inmuebles sujetos a subsidios familiares de vivienda y subsidio a la tasa de interés para las viviendas usadas. Igualmente, de manera concurrente trabajará con los gremios correspondientes para buscar una formalización del sector inmobiliario.

Artículo 16. La presente ley rige a partir de su promulgación, los procesos y procedimientos tendientes al saneamiento inmobiliario que se encuentren en curso antes de la entrada en vigencia de la presente ley, se surtirán de acuerdo con las normas con las normas con las cuales se iniciaron.


 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara


 CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
 Representante a la Cámara


 ALFREDO APE CUELLO BAUTE
 Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN:

“La vivienda en un sentido amplio se entiende como un bien complejo que satisface un amplio conjunto de necesidades, le corresponde garantizar la protección y abrigo frente al medio físico y social, la separación y aislamiento para lograr la privacidad de la familia y cumplir con funciones básicas para la sobrevivencia y la perpetuación de la especie como la preparación y consumo de alimentos, el aseo personal, el reposo, la recreación, la procreación y la crianza” (Fedesarrollo, “Hacia una nueva concepción de la vivienda y el Desarrollo Urbano”. En Coyuntura Social número 9, página 177).

El Ministerio de Vivienda, indica que el déficit cuantitativo de vivienda bajó del 12.56% en 2005 de acuerdo al último censo realizado al 5.54% en 2012.

	Censo 2005	%	Estimación (GEIH 2012)	%	Var abs	Var %
Total hogares	8,210,347	100.00	9,996,144	100.00	1,785,797	21.8
Hogares con déficit	2,216.863	27.00	1,647,093	16.48	-569,770	-25.7
Déficit cuantitativo	1,031,256	12,56	554,087	5.54	-477,169	-46.1
Déficit cualitativo	1,185,607	14.44	1,093,006	10.93	-92,601	-7.8

Estimaciones del déficit habitacional en Colombia realizadas por Minvivienda, Planeación Nacional y el Dane.

Según el Departamento Nacional de Estadística - Dane en <https://www.dane.gov.co/>

files/investigaciones/boletines/fin_vivienda/bol_FIVI_IVtrim17.pdf indica que de los 13 millones de hogares que existen en Colombia, hay 3.300 que presenta déficit en materia habitacional. A pesar del esfuerzo del Gobierno nacional con sus

programas de vivienda en coordinación con las entidades territoriales, la situación de satisfacción de esta necesidad sentida de la población, acceso a la vivienda digna, sigue presentándose como insatisfecha.

El presente proyecto de ley pretende ser una herramienta legislativa para garantizar el acceso a la vivienda y en otros casos ofrecer mecanismo de legalización de su tenencia a través de un saneamiento inmobiliario a fin de que más colombianos sean propietarios y garantizar la disminución de los niveles de pobreza y NBI.

Desarrollándose los siguientes objetivos específicos:

- a) El primer título del proyecto tiene como finalidad la definición de lineamientos para que la política de vivienda de interés social se unifique y garantice que las familias de menos ingresos accedan a vivienda digna, atendiendo que dentro de la estructura del Estado existen dos ministerios que realizan formulación de política de vivienda, generando dispersión en la toma de decisiones en materia y difusión de una política pública coherente, pretendiéndose en el proyecto de ley entregar la función de formulación en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio;
- b) El segundo título, se pretende establecer instrumentos que faciliten la cesión a título gratuito de predios inmobiliarios fiscales a familias ocupantes de ingresos bajos;
- c) Y el tercer título se pretende promover programas de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, incentivando y buscando construcciones y materiales sostenibles amigables con el medio ambiente y fortalecer el mercado inmobiliario del país como posibilidad de oferta de vivienda disponible para disminuir el déficit habitacional cuantitativo del país.

SOBRE EL SANEAMIENTO INMOBILIARIO

En relación a la formalización y titulación predial se destacan, el difícil acceso a la propiedad como medio para garantizar la protección integral a la familia como institución básica de la sociedad, en razón a que algunas familias han venido ocupando bienes fiscales por mucho tiempo sin tener acceso formal a la propiedad.

Así mismo, existe conflictos entre particulares y temas no resueltos en cuanto a la titulación real de los predios, toda vez, que muchos de ellos, llevan los procesos por décadas sin una respuesta real a su necesidad.

Este proyecto pretende en este aspecto de SANEAMIENTO INMOBILIARIO garantizar el derecho a la vivienda a través de la titulación de un predio fiscal estableciendo un procedimiento

mediante el cual las entidades públicas del orden nacional y territorial, transfieren la propiedad de los predios fiscales urbanos ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, a quienes demuestren la ocupación del terreno y cuando cumplan con los requisitos legales establecidos.

Como se ha indicado el déficit de vivienda tiene implicaciones económicas y sociales para el país, una de las causas del déficit lo constituye la informalidad en la tenencia de la tierra en un porcentaje superior al 33%, inseguridad en los títulos de propiedad que se encuentran debidamente registrados, y la precaria identificación de los predios derivada de la descripción literal de sus linderos y áreas, que impide reconocer mas propietarios en el país.

A pesar de estar contempladas en la legislación colombiana, los medios, mecanismos, condiciones y programas de titulación de predios, en ocasiones se presentan dificultades y retrasos en los procesos, convirtiéndose en trámites engorrosos y tediosos, donde particulares y autoridades declinan los esfuerzos y avances, permitiendo que tanto familias como entidades gubernamentales continúen en un círculo de informalidad de la propiedad.

Hoy por hoy la legislación nacional permite la titulación masiva a través de la capacitación, los programas de asistencia técnica-jurídica y el fortalecimiento institucional que ayudan disminuir la brecha social en búsqueda de un país de propietarios.

Adicionalmente, la legislación vigente permite el acceso a la vivienda y establece los mecanismos para las cesiones a título gratuito a dichas familias.

Desde la misma Ley 137 de 1959 más conocida como Ley Tocaima y sus decretos reglamentarios, la Ley 388 de 1997, la Ley 1001 de 2005 y sus decretos reglamentarios, la Ley 1151 de 2007, entre otras, relacionadas con la formalización y titulación de predios urbanos, se ha buscado beneficiar a las familias a través del otorgamiento de los títulos de propiedad que traen múltiples beneficios, tales como, la seguridad de la permanencia e identidad de las familias en los sitios donde tuvieron su asentamiento y construyeron sus viviendas, el licenciamiento de las construcciones para el control urbanístico, el ingreso al mercado inmobiliario y las respectivas prerrogativas inherentes al derecho de dominio, acceso a los servicios públicos y servir de garantía real para negocios jurídicos.

Para los municipios los programas son beneficiosos en la medida que se incrementa el recaudo del impuesto predial, se fortalecen las finanzas territoriales, la economía regional a través del incentivo en el desarrollo de programas de mejoramiento integral de barrios, créditos para el mejoramiento de vivienda, disminución del déficit habitacional, entre otras.

Por su parte, para las familias se garantiza la legalidad de su ocupación, el reconocimiento del derecho al suelo, el acceso a créditos y negocios jurídicos, acceso a subsidios, generación de incentivos para el ahorro y la inversión, elimina conflictos sociales y contribuye a la generación de convivencia ciudadana, incrementa el valor de la propiedad y se constituye patrimonio de familia.

La problemática radica en que las entidades públicas son las encargadas de formalizar la propiedad desarrollando procedimientos engorrosos que al final impiden facilitar los procesos para incentivar a las personas a la legalidad.

Por lo anterior se hace necesario revisar la normatividad actual, verificar la supresión de trámites y promover la celeridad de los procesos entre entidades municipales, Gobernaciones, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro, para aunar esfuerzos en tan importante programa. Lo anterior, en razón a que al tener el inventario real de los bienes fiscales de propiedad de las entidades públicas, se podrá incluir dentro de sus activos los bienes inmuebles y terrenos con que cuenta cada una.

La consolidación de la información sobre la identificación plena de los predios, tanto registral como catastral se convierte en un trámite complicado y costoso requiriendo un esfuerzo técnico y jurídico para su consecución, teniendo en cuenta lo anterior, la Contaduría General de la Nación ha ampliado los plazos para la presentación de los informes definidos en la Resolución 533 de 2015 y el Instructivo 002 de 2015, que permitirá a los municipios un mecanismo de control de sus activos y sus propiedades.

Además de lo mencionado, se propone una modificación a la Ley 1001 de 2005 *“por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones”*. Al respecto es pertinente mencionar que hoy en día es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la entidad a la que le fueron transferidos los bienes, derechos y obligaciones del extinto Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, lo cual tiene los siguientes antecedentes normativos: El Instituto de Crédito Territorial (ICT), fue creado por el Decreto-ley 200 de 1939, como un establecimiento público encargado de la construcción y financiación de programas de vivienda popular en todo el país. Dicha entidad fue reestructurada en virtud de lo dispuesto en la Ley 3ª de 1991, y pasó a denominarse Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe).

Mediante la Ley 281 de 1996 se redefinieron las funciones del Inurbe y se autorizó al Gobierno

la organización de una Unidad Administrativa Especial, con el objeto de adelantar las funciones a cargo del mismo, relacionadas con la administración, terminación y liquidación de actos, contratos y operaciones iniciados por el ICT con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 3ª de 1991. Esta Unidad Administrativa Especial fue creada mediante el Decreto 1565 de 1996 y disuelta y liquidada a través del Decreto 1121 de 2002.

El Decreto 1121 de 2002, en su artículo 4º dispuso que en cumplimiento de la Ley 281 de 1996 y del Decreto 1565 de 1996, los activos y pasivos, derechos y obligaciones de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial no liquidados a 28 de mayo de 2002, debían ser asumidos por el Inurbe.

El artículo 1º del Decreto 554 de 2003, ordenó la supresión y liquidación del Inurbe y su artículo 11 señaló que una vez concluido el plazo para la liquidación, los bienes, derechos y obligaciones pasarán a la Nación-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Estos hechos hacen necesario poner en marcha el programa de titulación y formalización de la propiedad predial con amplia cobertura en los departamentos y en los municipios. Otorgar el título de propiedad a familias de escasos recursos económicos significa una seguridad de permanencia en el sitio donde construyeron su vivienda; incorporar la vivienda al mercado inmobiliario, resolución de conflictos por titulación, sucesiones, falsas tradiciones, etc. Y garantiza la obtención de créditos de los propietarios.

El proyecto en materia de modificación de la Ley 1001 de 2005 pretende lo siguiente:

RESPECTO DE LA CARGA PROBATORIA:

La persona debe acreditar que el predio debe ser de uso residencial y no estar localizado en una zona de alto riesgo no mitigable: Esta certificación debe ser solicitada a planeación municipal, muchas veces la entidad no es clara, sobre todo en el tema de la mitigabilidad y en algunos municipios dicho certificado tiene costo.

El (los) solicitante(s) debe(n) probar la ocupación del predio desde antes del 30 de noviembre de 2001. Esta prueba es una de las más difíciles de conseguir en razón a la informalidad en las transacciones entre personas, casi nunca entienden el concepto de cadena de ocupación y no cuentan con los documentos que lo prueben, si bien pueden aportar recibos de agua o luz, contratos privados de compraventa, cesión de derechos, etc., en muchos casos hay desistimiento en el trámite por la falta de documentación, es por ello que se propone la disminución término cuando menos, diez (10) años antes de la fecha de solicitud de cesión a título gratuito o la fecha de

iniciación de la actuación administrativa de oficio, lo que permitirá que la carga probatoria sea más efectiva.

TERMINACIÓN DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA POR INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS: Al quedar en firme el acto que termina la actuación administrativa por incumplimiento de requisitos para la cesión a título gratuito, no existe una alternativa clara de legalización o saneamiento, ni hay otra vía que permita la transferencia de dominio del lote donde se construyó la mejora, generando para el ocupante una incertidumbre jurídica, en razón a que no pueden adelantarse procesos de prescripción adquisitiva de dominio por la condición de bien fiscal de estos inmuebles y no hay un mecanismo para su enajenación directa, razón por la cual solo queda la vía de la restitución lo que tiene un impacto social negativo.

MECANISMO PARA LA DISPOSICIÓN DE LOS INMUEBLES OCUPADOS: En algunos procesos donde se inicia la actuación administrativa de oficio porque no existe voluntad del ocupante en la legalización de su propiedad, con la modificación normativa, se prevé la posibilidad de que la entidad pueda enajenar el inmueble a terceros que demuestren su interés en el predio sobre el cual operó el desistimiento tácito, para garantizar un saneamiento integral de la totalidad de los predios.

PERMITE LA ENAJENACIÓN DE LAS VIVIENDAS POR EL VALOR DEL AVALÚO CATASTRAL VIGENTE: Esto facilita el proceso puesto que no se requiere pagar los avalúos comerciales por parte del ocupante o de la entidad cuando se actúe de oficio, mientras que el avalúo catastral se realiza de manera gratuita y masiva en los municipios, por parte del IGAC o los catastros descentralizados, quienes anualmente deben actualizarlos de acuerdo con los lineamientos técnicos establecidos por cada entidad. Adicionalmente, el avalúo comercial tiene una vigencia de un año, debiendo el ocupante o la entidad, volver a cancelar el costo del mismo para su actualización.

Así mismo permite a la entidad conocer de manera inmediata el valor para generar la oferta económica.

Adicionalmente, es pertinente mencionar que cuando el ocupante no se allane a la compra del inmueble por su alto valor, se debe realizar la enajenación del mismo a cualquier persona interesada; lo que implica para la entidad su aprensión material y asumir el costo para el saneamiento del mismo (impuestos, servicios, etc.). En desarrollo del principio de economía procesal y para hacer menos gravosa la situación tanto del Estado como de los particulares involucrados en estos procesos tenemos que:

Para la recuperación de estos inmuebles se debe iniciar procesos ordinarios de reivindicación

de la posesión, lo que implica elevados costos en honorarios de abogados, conceptos técnicos de avalúos comerciales de cada predio, honorarios de secuestres, además del alto desgaste del órgano judicial colombiano.

Es habitual en este tipo de procesos que las personas deterioran al máximo los inmuebles disminuyendo el valor a obtener por los mismos.

Se legalizará la vivienda a las personas menos favorecidas logrando que más colombinos sean propietarios.

Las condiciones socioeconómicas del lugar donde se encuentran los predios, los ingresos económicos de los habitantes de los predios, que en su mayoría son personas de escasos recursos y los bajos ingresos, son entre otros, los factores que se deben tener en cuenta al momento de establecer el precio de venta de los inmuebles objeto del artículo propuesto.

Dado que se quita la condición de ser VIS, el avalúo catastral es totalmente válido como referencia para una transacción económica, recordar que el precio es un acuerdo entre dos partes por un servicio o producto.

MECANISMO PARA LA DISPOSICIÓN DE LOS INMUEBLES OCUPADOS: Con la modificación normativa, se prevé la posibilidad de que la entidad pueda enajenar el inmueble a terceros que demuestren su interés en el predio, cuando el ocupante no tenga el interés en adquirir el mismo.

La modificación del artículo 4° desincentiva la ocupación ilegal de predios por parte de instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado al fijar un término para culminar el saneamiento de los predios fiscales.

La modificación del artículo 6°, obedece a que la entrega de los bienes de uso público se entienda materializada con el registro del acto administrativo de transferencia, debido a que si bien es cierto los bienes de uso público son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos, también es cierto, que son de uso público, desde su destinación inicial, la cual es dada en los planos urbanísticos elaborados por el urbanizador, en este caso el Instituto de Crédito Territorial (ICT), lo que data de más de cuarenta años, aproximadamente. Quiere decir, que las zonas de cesión, se entienden incorporadas como bienes de uso público de los municipios o distritos, desde la fecha en que se inició la utilización de acuerdo a su destinación, siendo innecesaria en el caso de los bienes que se encuentran dentro de urbanizaciones desarrolladas por el extinto ICT, su entrega material.

La modificación del artículo 7°, permite que la cancelación del patrimonio de familia inembargable se realice conforme la normatividad vigente y sin requerir autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien

asumió las obligaciones del Inurbe, lo anterior, en razón a conforme al literal f), artículo 6º, del Decreto 2476 del 23 de septiembre de 1953, se establece la obligación a cargo del extinto ICT para autorizar la cancelación del patrimonio de familia, generando el incremento de trámites a la personas adelantar la negociación del inmueble.

La modificación del artículo 10, cuando establece que en la resolución de cesión a título gratuito se deje constancia que el inmueble será restituible al Estado cuando el cesionario transfiera cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (5) años desde de registro del acto administrativo de cesión, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor, permite que las personas puedan con posterioridad a dicho término acceder a créditos o adelantar negocios jurídicos con el inmueble en busca de mejorar la calidad de vida de quienes se beneficiaron de dicha transferencia.

GARANTÍAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

Otro mecanismos de disminución de déficit habitacional se contempla en el presente proyecto en donde como se ha indicado busca que las políticas de vivienda lleguen a todos los sectores del país mediante diversos mecanismos que garanticen la protección de estos derechos, ya que los ciudadanos tienen necesidades que pueden ser abordadas mediante la titulación y formalización de la tenencia de la tierra, la entrega de subsidios para adquirir inmuebles usados o nuevos, el subsidio al interés, la construcción en sitio propio y el mejoramiento de vivienda.

Es así como a través de este proyecto, se logrará no solo dar igualdad al derecho a la vivienda digna, sino que habrá una equidad al encontrar diferentes necesidades y darle solución a cada una, mediante procesos reformados o introducidos para garantizar que aun en situaciones distintas, se cumpla con el objetivo de crear oportunidades para que todos tengan la posibilidad de acceder a una vivienda digna.

Además de conocer los antecedentes y justificaciones a nivel normativo también resulta de gran importancia entender como ha sido el comportamiento del sector de vivienda, en los últimos meses, en comparación con el año inmediatamente anterior, para poder tener una idea de cómo ha sido su evolución, en un periodo donde la economía de país no ha pasado por su mejor momento.

COMPORTAMIENTO VIVIENDA

Según cifras de Fedesarrollo, en los primeros cinco meses del año la aprobación de construcciones de unidades de vivienda registró un crecimiento de 4.2% en Bogotá y Cundinamarca; esto como resultado del buen comportamiento en los municipios aledaños, donde los precios de la Vivienda de Interés Social (VIS) y No VIS

presentaron crecimientos anuales de 8,4% y 46,5%, respectivamente.

Refiriéndonos específicamente a la Vivienda de Interés Social, esta demostró una participación significativa si se tiene en cuenta que en los lanzamientos este segmento aportó 63% de las unidades durante el primer semestre del año, 56% en iniciaciones y 60% en ventas.

Así mismo, los proyectos o etapas que iniciaron construcción durante el mes de junio de 2018 vendieron aproximadamente el 89% de las unidades; esto debido a que el 74% de estas formaban parte del segmento VIS, con un punto de equilibrio de 96%.

En Cundinamarca también se evidenció el resultado de la participación de este segmento; durante el primer semestre de 2018, se vendieron alrededor de 15 mil unidades de vivienda, logrando un crecimiento de 3,2% respecto al mismo periodo del año inmediatamente anterior, sin duda como resultado de la expansión de las ventas en 17,1%, en municipios como Villeta, Tabio, Gachancipá y Tocancipá.

VIVIENDA USADA

La vivienda usada también ha jugado un papel importante dentro de la dinámica del sector vivienda en el país, en el último año, con corte a marzo, el valor de los créditos desembolsados para vivienda usada aumentó 18,2%, alcanzando los 3,22 billones de pesos. Regiones como Antioquia, Valle del Cauca, Bogotá, Cundinamarca y Santander fueron algunas en las que el incremento de estos rubros representó un gran logro si se tiene en cuenta que algunos sectores de la economía nacional, en el último año y medio, enfrentaron duras crisis.

Así mismo, entre abril de 2017 y marzo de 2018, las entidades financiadoras de vivienda, entregaron un total de 7,25 billones de pesos para la adquisición de estas, de los cuales 3,22 fueron asignaron a inmuebles usados; y el valor de los créditos aumentó 10,9% frente al mismo periodo inmediatamente anterior, debido al aumento de desembolsos del Fondo Nacional del Ahorro (FNA), entidad con la cual Fedelonjas tiene suscrito un convenio para que sus afiliados, que cuentan con crédito aprobado, puedan acceder a una vivienda usada con la mejor calidad, ubicación y precio.

De igual manera las cajas y los fondos de vivienda aumentaron los desembolsos para vivienda usada en 43,8%; y la banca hipotecaria en 18,3%.

En total durante este periodo se financiaron 129.230 unidades habitacionales, de las cuales 84.454 fueron viviendas nuevas y 44.776 viviendas usadas.

Teniendo en cuenta la importancia que ha obtenido la vivienda usada en el sector habitacional del país, el proyecto de ley permite

crear y diseñar políticas de acceso a la misma para aquellos ciudadanos en el que su capacidad de pago permita por los costos acceder de manera más eficiente a los programas que se generen en materia del usado, siendo esta otra alternativa para el cubrimiento de déficit habitacional.

SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y EMPLEO

La generación de empleo en el país a través del sector inmobiliario y de la construcción, ha sido significativa entre abril y junio. Según cifras del DANE de un total de 22.578 personas empleadas 2.724 correspondían a la industria manufacturera seguida por 1.852 en actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler hasta llegar al sector de la construcción con 1.354 colombianos.

Esto sin duda ha sido resultado del aumento en la construcción de proyectos de vivienda que ha venido en aumento en los últimos años. Es así como entre enero y mayo del año en curso, se autorizó la construcción de 65 mil unidades de vivienda en 88 municipios, de las cuales 29 mil corresponden a Vivienda de Interés Social (VIS) y 36 mil corresponden a No VIS; 5 mil más que en el mismo periodo del año inmediatamente anterior.

De este total, entre abril y junio de 2018, 23 constructoras iniciaron en Bogotá y Cundinamarca la construcción de 101 proyectos equivalentes a 12.484 unidades de vivienda.

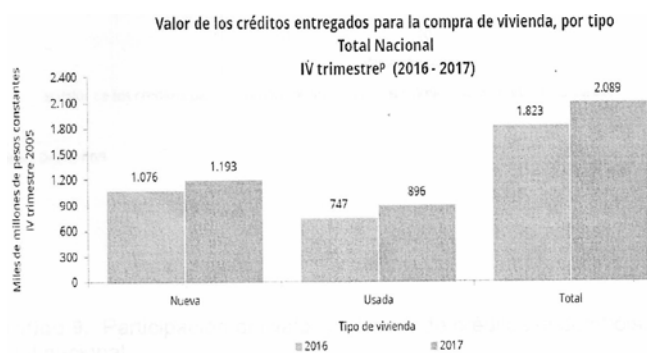
Estas cifras demuestran que el sector de la vivienda representa un eslabón importante para la economía y el desarrollo del país; es una fuente generadora de empleo y de bienestar para las familias colombianas, por lo que se deben generar todos los mecanismos necesarios a través de normas para garantizar que más ciudadanos tengan acceso a su vivienda propia y a una mejor calidad de vida.

PARTICIPACIÓN DE LA CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

Según el Dane en

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/fin_vivienda/bol_FIVI_IVtrim17.pdf

Para el IV trimestre de 2017 la financiación de los programas de viviendas se comportó de la siguiente manera:



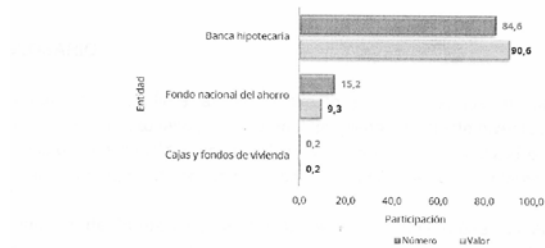
Por entidad financiadora, el Fondo Nacional del Ahorro obtuvo una variación de 13,3%, la Banca Hipotecaria 14,8% y las Cajas y Fondos de Vivienda -13,1% respectivamente.

Gráfico 8. Variación anual del número y valor de los créditos para compra de vivienda. Total nacional IV trimestre 2017



Fuente: DANE-FIVI.

Gráfico 9. Participación del valor y número de créditos desembolsados. Total nacional IV trimestre 2017



Fuente: DANE-FIVI.

Como se indica en la información dada por el Dane, frente al componente de financiación de vivienda, las Cajas de Compensación participan en menos del 13%.

La Ley 49 de 1990 constituyó el FOVIS entendido como el Fondo de Vivienda de Interés Social, administrado por las Cajas de Compensación Familiar. El proyecto pretende que la Cajas de Compensación a través el FOVIS se convierta en una fuente de financiación directa y efectiva de los programas de acceso a vivienda especialmente para familias damnificadas por desastres naturales o que hayan sido declarados en situación de riesgo atendiendo su grado de vulnerabilidad frente a otros grupos poblacionales y que concurren estas entidades la superación del déficit habitacional.

Finalmente debemos decir que el acceso a la vivienda constituye un proceso continuo de transformación, participación y cambio social que incrementa la libertad y el bienestar de las personas, en la medida en que contribuye al desarrollo de sus potencialidades, a la ampliación de sus capacidades y a la acumulación de riqueza.

De esta manera, la garantía a una vivienda configura una de las estrategias más importantes de la política social del Estado intervienen en el avance de otras dimensiones fundamentales del bienestar y por ende en el crecimiento económico y en el desarrollo de un país, la satisfacción de las NBI, la disminución de la pobreza y la línea de inequidad de los ciudadanos, de allí la importancia de los temas que se abordan en el presente proyecto de ley.

El valor de los créditos desembolsados en el cuarto trimestre de 2017, presentó un incremento de 14,6%, frente al mismo trimestre de 2016.

GLOSARIO:

Titulación: se refiere al procedimiento por el cual las entidades públicas nacionales y territoriales, transfieren la propiedad mediante diversos mecanismos, de los predios considerados fiscales que se encuentran localizados en los cascos urbanos que han sido ocupados ilegalmente con vivienda de interés social.

Vivienda de Interés Social (VIS): es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes. (135 smlmv).

Suelo urbano: suelo destinado a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento Territorial que cuenta con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado que permite su urbanización y edificación.

Enajenación: es la venta, donación o cesión del derecho o el dominio que se tiene sobre un bien o una propiedad.

Avalúo catastral: es la determinación del valor de los predios obtenido mediante la investigación y el análisis estadístico del mercado inmobiliario del país.

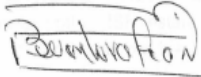
Cesión: Se entiende como la renuncia voluntaria que se hace de una cosa, acción o derecho en favor de otra persona.

Restitución: se trata del proceso y el resultado de restituir, es decir, poner algo en el estado en el cual se encontraba con anterioridad, regresar una cosa a su dueño, hacer que un individuo vuelva a su sitio de origen.

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar al honorable Congreso de la República dar trámite al presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Cordialmente,



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara



CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 096 con su correspondiente exposición de motivos por honorables Representantes *Buenaventura León León, Alfredo Cuéllar, Ciro Rodríguez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2018
CÁMARA**

por el cual se establecen los derechos y obligaciones para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos para la mitigación del impacto ambiental y el aprovechamiento del espacio y vida útil de los rellenos sanitarios en las entidades territoriales y se incentiva la implementación y uso del sistema de biodigestores y manejo de residuos sólidos en las entidades territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es el manejo sostenible y la gestión integral de los residuos sólidos, mediante la articulación de las políticas, planes, programas, estrategias y acciones de quienes intervienen en el proceso y manejo de los residuos sólidos en todo el país, así como promover y lograr la reducción significativa del volumen y la cantidad total de los mismos estableciendo metas progresivas que permitan su evaluación y mejoramiento.

Artículo 2°. Toda actividad dentro de la cadena productiva del reciclaje es parte del servicio público de saneamiento básico y, específicamente, del sistema organizado de reciclaje.

Las entidades territoriales velarán por su adecuada prestación, competitividad y democratización, conformando redes de reciclaje dentro de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Artículo 3°. *Ámbito de Aplicación.* Los tópicos a tener en cuenta por esta ley son todas las actividades, procesos y operaciones de la gestión y manejo de residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, incluyendo las distintas fuentes de generación de dichos residuos, en todos los sectores económicos y sociales.

Artículo 4°. Entiéndase por Gestión Integral de residuos sólidos al conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos generados, el destino adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de reciclaje, aprovechamiento, comercialización y disposición final.

Artículo 5°. La presente ley establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de los ciudadanos, para asegurar la gestión y manejo de los residuos sólidos, ambientalmente adecuada, teniendo en cuenta los planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).

No obstante, toda infraestructura o servicio destinado al reciclaje y la disposición final de los residuos deberá acatar el conjunto de la normatividad ambiental y no podrá afectar

áreas ecológicas protegidas, cuencas y/o suelos de importancia para la sostenibilidad hídrica o agrícola del país.

Artículo 6°. La presente ley se enmarca dentro de la política nacional ambiental y propende por el cumplimiento de las metas en los siguientes ámbitos:

1. Capacitación para una gestión de los residuos sólidos eficiente, eficaz y sostenible.
2. Minimización de residuos sólidos, a través de la efectiva reducción de sus volúmenes de generación.
3. Responsabilidad compartida y de manejo integral de los residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final.
4. Desarrollo y puesta en marcha de tecnologías, métodos, prácticas y procesos de producción y comercialización que favorezcan la minimización y/o reaprovechamiento efectivo de los residuos sólidos.
5. Adopción de prácticas de tratamiento y adecuada disposición final de residuos sólidos.
6. Promoción de la iniciativa y participación activa de la población, la sociedad civil organizada, y el sector privado en el manejo de los residuos sólidos.
7. Formalización de las personas o pequeñas empresas que intervienen en el manejo de los residuos sólidos.
8. Armonización de las políticas de ordenamiento territorial y las de gestión de residuos sólidos.
9. Difusión de información para la toma de decisiones en el aprovechamiento del manejo de los residuos sólidos.

Artículo 7°. *Competencias.* Sin perjuicio de las demás disposiciones que le son propias, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, es competente para:

1. Coordinar con las autoridades de las entidades territoriales sectoriales la debida aplicación de la presente ley.
2. Exigir la aplicación efectiva de los Planes de Gestión Integral de Residuos sólidos en las entidades territoriales de conformidad con lo establecido en esta Ley y en todas aquellas que le sean concordantes.
3. Realizar un informe anual sobre la gestión y manejo de residuos sólidos en las entidades territoriales, así como un consolidado nacional.
4. Garantizar que como mínimo por cada departamento exista una empresa que manipule o brinde disposición final de manera limpia y óptima a los residuos de conformidad con la normatividad.
5. La toma de decisiones respecto del manejo de residuos sólidos, incluyendo los corres-

pondientes a las actividades de reciclaje, reutilización y recuperación de residuos sólidos.

6. Aprobar estudios de impacto ambiental y los proyectos de infraestructura de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión territorial, que están a cargo de una empresa prestadora de servicios de residuos sólidos o al interior de establecimientos de atención de salud, sin perjuicio de las licencias correspondientes.
7. Armonizar los criterios de evaluación de impacto ambiental con los lineamientos de política establecida en la presente ley.
8. Desincentivar el transporte ilegal de residuos peligrosos por las vías nacionales y departamentales del país y de las materias primas de las cuales son sustitutos los residuos potencialmente reciclables de conformidad con los requerimientos exigidos por la ley.

Artículo 8. Competencia del Sector Salud. Será competencia del Ministerio de Salud y Protección social los siguientes aspectos:

- a) Optimizar la política del manejo de los residuos sólidos de establecimientos de atención de salud.
- b) Declarar zonas en estado de emergencia sanitaria por el manejo inadecuado de los residuos sólidos.
- c) Administrar y mantener actualizado el registro de las empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos.
- d) Vigilar el manejo de los residuos sólidos debiendo adoptar, las medidas de inspección para detectar infracciones sanitarias en las instalaciones de manejo de residuos sólido.
- e) Disponer la eliminación o control de los riesgos sanitarios generados por el manejo inadecuado de residuos sólidos.
- f) Requerir con la debida fundamentación el cumplimiento de la presente ley a las autoridades correspondientes en las entidades territoriales que no cumplan con las metas y planes de gestión integral de residuos sólidos.

CAPÍTULO II

Entidades territoriales

Artículo 9°. Las entidades territoriales contemplarán estrategias para la adecuación de las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales, a través de las cuales los ciudadanos tengan acceso a más y mejores oportunidades de desarrollo, organizando y formalizando adecuadamente la actividad de transformación de residuos sólidos como eje fundamental de su progreso.

En las estrategias diseñadas se incluirán a los pequeños y medianos comerciantes acreditados, cuando se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o inestabilidad por la

implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Artículo 10. Las entidades territoriales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a estos, en todo el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 11. Para efectos de esta ley se deberá entender que las entidades territoriales son los municipios, distritos, esquemas asociativos territoriales de que tratan los artículos 13, 14, 15 y 19 de la Ley 1454 de 2011 o la norma que lo modifique o sustituya y a las demás entidades con funciones relacionadas con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Artículo 12. *Obligaciones de las Entidades Territoriales.* Las entidades regionales promoverán la gestión adecuada en cuanto al manejo de los residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción y tendrán las siguientes obligaciones:

1. Adoptar las políticas locales para la regulación de la generación de los residuos sólidos que optimicen su separación desde la fuente, su recolección y transporte selectivos, así como su adecuado reciclaje, aprovechamiento, tratamiento y disposición final, a través de la implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
2. Priorizar programas de inversión pública o mixta, para la adecuación ambiental y sanitaria y puesta en marcha de la infraestructura de residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción.
3. Coordinar con las autoridades competentes de su jurisdicción y de los municipios vecinos, la prestación de recolección de residuos sólidos, complementando la acción de aquellas entidades territoriales que no pueden hacerse cargo de los mismos en forma adecuada.
4. Planificar la gestión integral de los residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción, armonizándolo con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos y con las políticas de desarrollo local y regional.
5. Regular y fiscalizar el manejo y la prestación de los servicios de residuos sólidos en su jurisdicción.
6. Asegurar la adecuada limpieza de vías, espacios, plazas y parques públicos, la recolección y transporte de residuos sólidos dentro de su jurisdicción.
7. Empezar campañas de educación, concienciación y trabajo continuo con las comunidades y las microempresas.
8. Aprobar los proyectos de infraestructura de transferencia, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, así como autorizar su funcionamiento.
9. Realizar un diagnóstico general detallado de oferta y demanda, desde el punto de vista técnico, administrativo, social y económico, para evaluar la situación actual de la producción de residuos, la infraestructura actual existente, los mecanismos que faltan por implementar en cada municipio, de tal forma que sea posible establecer las características, cantidades, tipos de residuos y líneas reales y posibles de aprovechamiento en cada departamento o región.
10. Autorizar el funcionamiento de la infraestructura de transferencia, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
11. Adoptar medidas conducentes a promover la constitución de empresas transformadoras de residuos sólidos en su jurisdicción.
12. Incentivar la creación de empresas prestación privada de los servicios de transformación de los residuos sólidos en su jurisdicción.
13. Suscribir contratos de prestación de servicios de residuos sólidos con las empresas registradas en el Ministerio de Salud y protección social.
14. Implementar las acciones sociales previstas en cada uno de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, garantizando la capacitación ambiental de todos los habitantes de su territorio, fomentando incentivos para los ciudadanos que desarrollen esa labor.
15. Propiciar la generación de cooperativas rurales para la recolección, almacenamiento temporal y transformación de residuos orgánicos provenientes de productos comestibles dentro de las técnicas del compostaje.
16. Propender por que la publicidad y capacitación ciudadana abarque los colegios públicos y privados, universidades, instituciones públicas, comercios, industrias y demás estamentos de la ciudadanía, conforme a los lineamientos de política ambiental.

Artículo 13. *Sitios de disposición final.* Los sitios de disposición final de residuos sólidos deberán ser ubicados teniendo en cuenta la protección de las variables ecológicas e hidrológicas. Igualmente deberán tenerse en cuenta los sitios potencialmente óptimos que hayan sido evaluados ambientalmente y contemplados como parte del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos en cada entidad territorial.

Artículo 14. *Residuos sólidos orgánicos.* Los productores agropecuarios tendrán incentivos para el establecimiento de aprovechamiento y valorización de residuos sólidos orgánicos del sector rural encaminados a la producción de abono orgánico y biogás mediante la implementación de biodigestores.

Artículo 15. La Procuraduría General de la Nación, dispondrá la actuación preventiva sobre

los entes territoriales, con el fin de asegurar el cumplimiento de la presente disposición.

CAPÍTULO III

De los incentivos

Artículo 16. Para la constitución de las microempresas transformadoras de residuos sólidos, las entidades territoriales quedan autorizadas para entregar a título de capital semilla no rembolsable, los recursos requeridos para la conformación jurídica y para la adquisición de maquinaria básica, así como para aquellos pequeños comerciantes que deseen implementar el sistema de biodigestores transformadores de materia orgánica.

Artículo 17. *Comercialización de los residuos sólidos.* En el marco de un nuevo esquema de manejo de residuos sólidos, que permita crear cadenas de valor agregado, las entidades territoriales promoverán e incentivarán la creación de microempresas para el procesamiento de los productos de esta categoría.

Artículo 18. Las entidades territoriales desarrollarán políticas permanentes de investigación para el desarrollo de productos y bienes producto de la transformación de residuos sólidos, así como de nuevas tecnologías y mercados.

Artículo 19. Las entidades territoriales propenderán por la reutilización y transformación de residuos sólidos en materiales y bienes, coadyuvando a su comercialización, disponiendo que las entidades del sector público utilicen preferentemente dichos bienes.

Artículo 20. *Capacitación.* Las entidades territoriales dispondrán de recursos para adelantar programas de capacitación de capital humano a los pequeños comercializadores, en lo relacionado con salud, organización solidaria, gestores comunitarios, asistencia técnica y gestión empresarial, entre otros.

Artículo 21. Las entidades territoriales implementarán los estudios correspondientes para determinar la factibilidad de aprovechamiento de residuos sólidos tanto orgánicos como inorgánicos para su correspondiente transformación y utilización.

Artículo 22. La puesta en marcha de los proyectos de transformación de residuos sólidos, tendrá como fundamento una mayor protección al ambiente, así como el desarrollo de espacios y nuevas oportunidades de aprovechamiento y explotación económica de estos recursos.

CAPÍTULO IV

Fondos de Transformación de residuos sólidos

Artículo 23. Autorización. Se autoriza a los concejos municipales y distritales para crear, a iniciativa del alcalde o del concejo, los Fondos de Transformación de Residuos Sólidos, para el financiamiento de los programas y políticas de

manejo de residuos sólidos con los siguientes recursos:

1. Tasas por utilización del espacio público por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos complementarios o no domiciliarios, que establezcan las entidades territoriales.
2. Recursos gestionados para tal fin de la cooperación nacional e internacional.
3. Donaciones y presupuestos de diversa fuente, acordes con las disposiciones fiscales.

CAPÍTULO V

Sanciones

Artículo 24. Se establecerán sanciones correctivas a los usuarios por la no separación en la fuente de los residuos generados. Estas sanciones dependerán de los diagnósticos y la frecuencia de capacitaciones que hayan efectuado las entidades territoriales, así como de la aplicación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

El Gobierno nacional reglamentará en un término no mayor a 6 meses las sanciones a que haya lugar de acuerdo con sus condiciones propias.

Artículo 25. Cualquier cooperativa, comercializadora, organización, empresa solidaria de servicio público o concesionario del servicio de aseo y disposición final de residuos, que contamine fuentes de aguas, suelos o aire por la manipulación incorrecta de los residuos, responderá civilmente por el total restablecimiento del entorno, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas a que haya lugar.

La reincidencia acarreará la cancelación del permiso de funcionamiento de la empresa transgresora.

Artículo 26. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara


ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara


CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

La presente iniciativa surge a partir de la preocupante “invasión” del suelo que sufren las ciudades y municipios colombianos debido a los residuos sólidos depositados en muchas ocasiones sin control en los denominados rellenos sanitarios; situación que ocasiona alarmantes problemas de salud pública. La Administración ha realizado esfuerzos normativos y técnicos para organizar de manera específica la disposición final de los residuos sólidos, no obstante, este es un tema

incipiente y requiere del posicionamiento de las normas, la capacitación y toma de conciencia de los ciudadanos en general sobre la materia.

Se hace imprescindible que el país disponga de unos pilares que propendan por el diseño y puesta en ejecución, por parte de los entes territoriales de una política pública encaminada a proteger el medio ambiente y a dotar a la población menos favorecida en sus territorios de herramientas que les ayuden a mejorar su calidad de vida y que le brinden oportunidad de incrementar sus ingresos, para lo cual se pretende con esta iniciativa una articulación entre el Gobierno nacional, los gobiernos territoriales y la comunidad para asegurar la formulación de acciones efectivas en beneficio de los ciudadanos menos favorecidos que se quieran dedicar al tema de transformación de residuos sólidos.

Según lo consignado en el Documento Conpes 3819 Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia en una proyección hacia el año 2035 el país tendrá 64 ciudades con más de 100.000 habitantes. Lo anterior implica que para el año 2035, existirán 5,1 millones de nuevos hogares colombianos, para los cuales será necesario garantizar servicios públicos con calidad y continuidad.

Así mismo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social señaló que:

“Asociado al crecimiento de los hogares, se estima que la generación de residuos también se incrementará. Al respecto, en 2014 la generación de residuos sólidos urbanos y rurales se estimó en 13,8 millones de toneladas anuales (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [SSPD], 2015); es decir, cerca de 283 kilogramos por persona. Esta cifra representa un poco más de la mitad del promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que está en 530 kilogramos. Sin embargo, se estima que la generación de residuos de la zona urbana y rural podría llegar a 18,74 millones de toneladas en 2030, lo que significa cerca de 321 kilogramos por persona al año o un incremento del 13,4 en la producción per cápita de residuos sólidos. De acuerdo con estas estimaciones, Colombia debe tener a futuro un esquema de gestión de residuos sólidos que le permita atender esa creciente presión.

Así las cosas se hace de vital importancia y de interés, económico, ambiental y sanitario, establecer una normativa que establezca el accionar tanto de la comunidad como de los actores públicos y privados en el manejo y destino final de residuos sólidos.

Se debe actuar de inmediato para aportar un desarrollo sostenible y para mitigar el impacto ambiental negativo que producen este tipo de desechos. Si se logra una disminución de los mismos estaremos previniendo todo tipo de

contratiempos que se producirán a mediano y largo plazo en el territorio nacional, dentro de las estrategias contempladas en El Conpes se encuentran las siguientes:

1. Promover el avance gradual hacia una economía circular, a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos.
2. Promover la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos como bases para fomentar la prevención, reutilización y adecuada separación en la fuente.
3. Generar un entorno institucional propicio para la coordinación entre actores que promueva la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos.
4. Implementar acciones para mejorar el reporte, monitoreo, verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de esta Política pública.

La cultura consumista, el crecimiento poblacional ha generado un aumento sustancial de los residuos sólidos en el país, por lo tanto es indispensable la aplicación de tecnologías que mitiguen el impacto ambiental en la disposición final de residuos sólidos, teniendo como base la protección de la salud pública. La implementación de acciones que conlleven el aprovechamiento de estos residuos constituye un eje fundamental en el cumplimiento de los objetivos de la Nación en cuanto a la gestión integral de los residuos sólidos.

Para una mayor explicación vale traer a colación lo que se entiende por residuos sólidos; la respuesta es: basura como materia prima, sin embargo, ante un cambio de paradigma obligatorio sufrido a nivel mundial, se debe empezar a ver esa “basura” como un insumo de otro tipo de industrias. Con esta ley se pretende que todos los residuos sólidos sean concebidos como materia prima e insumo importante para la generación de recursos de las poblaciones más vulnerables.

Lo anterior equivale a señalar las bases para el desarrollo de una gran industria que nace a partir de los residuos sólidos, los objetivos son generar mayores ingresos, inversión, mayor empleo y altos estándares de manejo ambiental y por estas razones pretendemos que se incorpore el uso de tecnologías de punta en el manejo de residuos sólidos, lo que permitirá darle mayor valor a la nueva materia prima y la consolidación de emprendimientos vinculados al sector.

Del mismo modo se pretende contar con la vinculación de los actores claves en este proceso con el tratamiento de los residuos sólidos. El manejo de los residuos y el impulso de la industrialización de los mismos, debe comprometer a la ciudadanía y autoridades colombianas para que este tema no sea ausente en el debate de la agenda pública, ni de la responsabilidad corporativa.

La nueva ley se sostiene sobre tres pilares:

1. Reducir residuos como primera prioridad
2. La eficiencia en el uso de los materiales
3. Los residuos vistos como recursos y no como amenaza.

Esta iniciativa es innovadora pues incentiva la necesidad de minimizar la producción de residuos sólidos y los que produzcamos sean insumos de otros procesos productivos a través de su transformación, es decir que promueve la economía circular, así como la producción y el consumo sostenible, la articulación interinstitucional, fortalece la capacidad de investigación aplicada de centros, instituciones, fundaciones y empresas, en materia de producción y consumo sostenible, y emprendimiento de negocios verdes.

Así mismo se explora sobre el tratamiento de residuos con fines de valorización energética; esta estrategia constituye una de las alternativas para gestionar residuos aprovechando su contenido energético.

Ahora bien, un aspecto para tener en cuenta son los compromisos y metas internacionales relacionadas con la gestión integral de residuos sólidos a los que nuestro país se comprometió en diciembre de 2015, cuando participó en la vigésima primera reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

El compromiso adquirido consistió en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030.

Adicionalmente, Colombia acaba de ser admitida en el mes de mayo de 2018 en la OCDE. Valga decir que el Comité de Política Ambiental de este organismo elaboró, en el año 2014, un estudio del desempeño de las políticas públicas y de la gestión ambiental de Colombia.

En ese estudio la OCDE definió 53 instrumentos vinculantes entre los que se encuentran:

1. Política ambiental
2. Recursos hídricos
3. Biodiversidad
4. Zonas costeras
5. Residuos sólidos y
6. Energía, entre otros.

Dentro del ítem de los instrumentos relacionados con residuos sólidos se acordaron cuatro políticas así:

1. Política de gestión integral de residuos que satisfaga objetivos de protección ambiental, teniendo en cuenta limitantes económicas y condiciones locales;
2. Manejo de residuos económicamente eficiente y ambientalmente razonable;
3. Reutilización y aprovechamiento de envases de bebidas; y
4. Incremento en la recuperación de residuos de papel.

En materia de gestión de residuos sólidos se definieron unas metas para el país en el año 2030, dentro de las que se encuentra reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades prestando atención a la gestión de desechos municipales.

Así mismo está la meta de reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, aprovechamiento, tratamiento y reutilización, teniendo en cuenta términos de producción y consumo responsable.

El manejo integral de los residuos comprende su generación, separación en la fuente, recolección, transferencia y transporte, aprovechamiento, tratamiento y su disposición final.

En lo referente a tratamiento de residuos, un estudio de 2015 contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo señaló la necesidad de eliminar barreras normativas para permitir que en la tarifa del servicio público de aseo se reconozca el costo de técnicas que permitan la recuperación de materia prima o energía, cuando su costo sea superior al de disposición final en relleno sanitario.

Ahora bien, de otro lado encontramos que la disponibilidad de suelos para efectuar la disposición final no está acorde con la creciente generación de residuos, pues el 83% de los residuos sólidos domiciliarios que se generan van a los rellenos sanitarios y solo el 17% es recuperado por recicladores para su reincorporación al ciclo productivo.

Señaló el Conpes que: *“Si se continúa con la misma dinámica de generación de residuos, sin adecuadas medidas para mejorar su aprovechamiento o tratamiento, y con patrones de producción y consumo insostenibles, en el año 2030 tendremos emergencias sanitarias en la mayoría de ciudades del país y una alta generación de emisiones”*.

Existen 124 municipios altamente rurales con sitios de disposición final inadecuados. Los departamentos que cuentan con más municipios con este tipo de disposición inadecuada son: Bolívar (27), Chocó (17), Magdalena (17) y Cauca (10).

Adicionalmente, conforme a los estándares internacionales, las condiciones de operación de algunos lugares se equiparán a vertederos controlados y no a rellenos sanitarios esto según estudios realizados por el DNP.

Otro factor importante a tener en cuenta radica el de promover la educación y la cultura ciudadana en la gestión integral de residuos, realizar capacitaciones para la separación de desechos en la fuente. Las acciones en este sentido van encaminadas a impartir campañas educativas, culturales y de innovación relacionadas con la generación de residuos.

La estrategia de comunicación puede contar con campañas en todos los medios de comunicación y

redes sociales respecto de las acciones que pueden desarrollar los ciudadanos para evitar generar residuos, se debe propender por capacitar en la separación adecuada de los residuos generados.

Mediante el Decreto número 1784 de 2017 se reglamentaron las condiciones bajo las cuales deberán desarrollarse las actividades de disposición final y el tratamiento de residuos sólidos en la prestación del servicio público de aseo. El objetivo principal fue el de facilitar la planificación, construcción y operación de rellenos sanitarios en el país y los procesos para el tratamiento de residuos sólidos. Hace una década en Colombia tan solo hablábamos de botaderos de basura, hemos migrado al concepto de los rellenos sanitarios, así que este es el momento de aprovechar este gran avance hecho y optimizar este sistema de destino final de desechos con la implementación y puesta en marcha de programas que incentiven los biodigestores y el aprovechamiento de los residuos sólidos en Colombia, que a todas luces va en la misma vía de la política ambiental en la implementación de sistemas alternativos para mejorar la calidad ambiental de Colombia.

El fortalecimiento regional, es la arista más importante para optimizar la calidad del aire y de mejora en la vida ambiental de los colombianos, en desarrollo de este esquema cada territorio decide y planifica la zona geográfica de ubicación de su relleno sanitario, tomando en cuenta elementos como el uso del suelo y los instrumentos de ordenamiento territoriales importante el cumplimiento de los requisitos de estudios de localización de áreas que determinarán dónde pueden ubicarse esos rellenos sanitarios de tal suerte que inclusive un mismo relleno sanitario pueda atender las necesidades de diversos municipios cercanos a él.

Al elevar la calidad de la operación del servicio en los municipios colombianos se garantizará una mayor capacidad operativa y con un control y tratamiento adecuados de conducción y tratamiento de lixiviados, de gases, así como el aumento los niveles de compactación.

Entonces con la aplicación efectiva de la norma definitivamente se conseguirá llegar a un aumento significativo en la vida útil de los rellenos y por supuesto un importante impacto negativo en materia ambiental.

Otros temas abordados son la posibilidad de incremento de la inversión en infraestructura, la adquisición de maquinaria con el fin de aumentar la capacidad de operación de los rellenos sanitarios, así mismo se reglamenta la manera en que se debe efectuar la actividad complementaria de tratamiento, usando tecnologías como la generación energética, el compostaje o el tratamiento mecánico biológico de los residuos.

Como factor determinante para acompañar la presente iniciativa encontramos los estudios arrojados por el DNP, que auguran un pronto final

para los rellenos sanitarios de 321 municipios que en cinco años no tendrán más suelo disponible para la disposición final de sus residuos generados. De otro lado ese mismo estudio dispuso que más del 60 por ciento de los rellenos sanitarios tienen una capacidad menor a 10 años.

Una vez presentadas brevemente las condiciones actuales del manejo de residuos en Colombia, encontramos la razón del ser de la presente iniciativa a tecnología de punta, ha desarrollado modelos y técnicas que permiten aprovechar gran parte de los residuos sólidos y por ende obtener beneficios económicos a partir de la transformación y manejo de los mismos.

La implementación de biodigestores y del manejo de residuos sólidos sin duda alguna coadyuva a descongestionar los rellenos sanitarios del país, adicionando tiempo valioso a la vida útil de los mismos.

El objetivo es incentivar el desarrollo de este tipo de tecnologías que permiten la transformación útil del resto de residuos sólidos producidos en las ciudades y municipios a partir de las actividades domésticas, comerciales y de servicios, los residuos sólidos urbanos es decir los que componen la basura doméstica varía según factores culturales asociados a los niveles de ingreso, hábitos de consumo, desarrollo tecnológico y estándares de calidad de vida de la población.

Por lo anterior damos a conocer los múltiples beneficios en la implementación de biodigestores que garantizan grandes utilidades en la incentivar transformación de residuos sólidos y de diversos métodos para incentivar a la población a que obtenga recursos monetarios a través del manejo de residuos sólidos.

En Colombia existe un progreso incipiente en el tratamiento de residuos sólidos, por ello la importancia de dar vía libre a la presente iniciativa teniendo en cuenta que los rellenos sanitarios no constituyen la única alternativa para el manejo de residuos.

Con el firme propósito de reducir el impacto ambiental inducido por los rellenos sanitarios, los procesos de aprovechamiento de los residuos sólidos y orgánicos constituyen una prioridad en materia de gestión ambiental a nivel regional en Colombia.

Los residuos sólidos orgánicos urbanos constituyen cerca del 70% del volumen de desechos generados, por ello se considera en buscar alternativas para el manejo adecuado de aquellos y así minimizar el impacto ambiental.

Finalmente señalamos que es indispensable efectuar sensibilización educativa hacia los ciudadanos en el manejo ambiental de residuos, con la creación de conciencia ambiental se responsabiliza a la comunidad frente a los problemas ambientales que se derivan del manejo inadecuado de los residuos que ella misma genera.

Por eso una de las metas más importantes es la de administrar los residuos sólidos de tal forma que resulte compatible con el ambiente y la salud pública.

Conveniencia

Para el desarrollo e implementación de las acciones propuestas es indispensable dar cumplimiento a los principios básicos y generales de política ambiental, acatando los lineamientos de desarrollo sustentable, de responsabilidad con el ambiente, prevención del daño ambiental y muy especialmente el principio de la coherencia que requiere la coordinación de la política ambiental con todos los actores que puedan influir en el buen desarrollo del programa de biodigestores.

El desarrollo de la iniciativa propuesta cobra mayor importancia si consideramos la integración y cooperación de grupos sociales, expertos en investigación científica, actores económicos y comunidad educativa que coadyuven a cumplir las metas ambientales.

La Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo señaló que el 80% de los residuos sólidos son reutilizables. Cuando involucramos los actores a la cadena de reciclaje encontramos que la punta de dicha cadena está constituida por aquellos actores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad situación que nos impulsa de manera contundente a darle desde nuestro punto de vista, la importancia y seriedad necesarias para dar trámite positivo al presente proyecto de ley, de esta manera entregar a la población vulnerable las herramientas efectivas para mejorar su calidad de vida gracias a la transformación de los residuos sólidos y su impacto en ambiente y entorno.

Con la implementación de biodigestores que producen biogás se implementa un sistema altamente descontaminante, pues se traduce en la utilización positiva del gas metano que se produce como resultado del proceso de descomposición anaeróbica de las basuras y residuos orgánicos que en estado natural es decir en el relleno sanitario se expulsa a la atmosfera.

El gas metano libre se encuentra clasificado dentro de los gases tóxicos y además al ser liberado produce el efecto invernadero lo que contribuye al calentamiento global.

Según Acodal (Asociación Colombiana de Ingeniera Sanitaria y Ambiental) en se avanza a pasos muy lentos en la aplicación de la normativa existente y que desarrolla los planes y programas encaminados al tratamiento de residuos sólidos:

“En Colombia, se producen cerca de 30.000 toneladas/día de residuos, es decir un poco más 10 millones de toneladas al año. El Estado ha expedido múltiples normas para su gestión integral, como la obligación para alcaldes de adoptar Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), que incluyan sistemas y metas de

reciclaje y aprovechamiento. El plazo adoptarlos se venció en septiembre del 2015.

Siendo los alcaldes otro agente de la cadena de reciclaje y aprovechamiento, la oposición de algunos de ellos a dejar ubicar rellenos sanitarios en su territorio, deben comprometerse con más fuerza en campañas de separación en la fuente y a incorporar en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, las medidas para que la cadena funcione.

Es urgente que se señalen en los POT los sitios donde deben ubicarse tanto los rellenos sanitarios como las infraestructuras de alistamiento y aprovechamiento de materiales aprovechables. Acodal acompaña el concepto ‘basura cero’, teniendo como referencia que, en promedio, países industrializados aprovechan 80 por ciento, disponiendo solo el restante 20 por ciento en rellenos sanitarios. Esto se ha logrado con cultura ciudadana de separación y una industria manufacturera que demanda los productos provenientes del reciclaje.

En Colombia se invierten las cifras: solo el 18 por ciento de los residuos son aprovechados, concentrando estos procesos en vidrio, cartón, papel, chatarra y plástico. Esto significa que más del 80 por ciento de los residuos recolectados se transportan a rellenos sanitarios, es decir, se entierran, no se aprovechan.

La economía circular contempla mecanismos de creación de valor en el cual los recursos se regeneran, se restauran o se recuperan. En la perspectiva micro, es necesario que el costo de los materiales reciclados y de los procesos de alistamiento y transformación tengan precios inferiores a la compra de materias primas extraídas de recursos naturales. Y en la macro, hay que incorporar análisis que muestren el costo del gasto de energía, por ejemplo, producir una tonelada de papel significa consumir 85 M³ de agua, 8300 kwh y 15 árboles.

En Colombia, ya se encuentran las normas expedidas para el aprovechamiento de residuos. Falta incorporar leyes para la reducción de consumos de materias primas y avanzar en la prohibición de bienes no aprovechables, como se ha avanzado en el costo a las bolsas plásticas. Pero lo más urgente es lograr pasar de la normativa a la gestión, y para ello hacen falta medidas e instituciones que con incentivos negativos y positivos promuevan su cumplimiento.”¹

La idea principal desarrollada en la iniciativa propende por la implementación de biodigestores que transformen el material orgánico en biogás. Un biodigestor “Es un contenedor cerrado, hermético e impermeable con un tanque llamado reactor, dentro del cual se depositan los desechos orgánicos a fermentar (excremento animal y

¹ <http://www.acodal.org.co/> Mariluz Mejía Presidente Ejecutiva de Acodal.

humanos, residuos de cultivos, aguas residuales, etc.), el cual con una dilución de agua realiza la descomposición del material orgánico, produciendo así gas metano y fertilizante natural llamado Biol” (Pérez, 2010).

Las aplicaciones que se puede dar a este biogás dependen de la cantidad que se genere, obviamente entre más materia orgánica más producción, algunos usos generan energía eléctrica y mecánica doméstica, adaptando un pequeño motor.

En otros usos encontramos el compost para huertas, árboles frutales, plantas, campos de cultivo, otros beneficios añadidos, son la eliminación de malos olores y la proliferación de moscas. La biodigestión reduce la demanda química y biológica de oxígeno hasta en un 90%. La mejor forma de aprovechamiento de recursos y descontaminación.

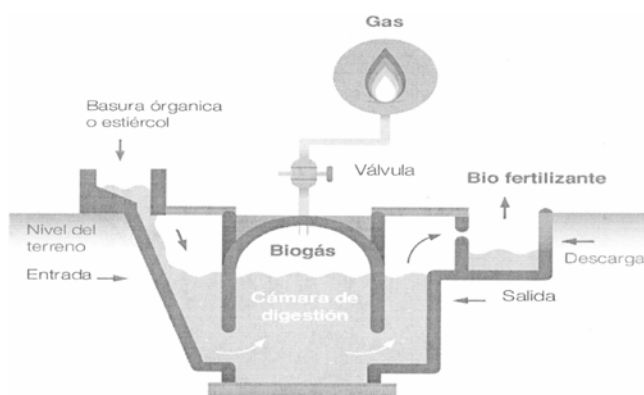
PROCESO DE BIODIGESTIÓN

Los biodigestores domésticos se construyen a partir de materiales de bajo costo y resulta ser de fácil construcción.

Según el Sistema de Gestión de Información y Conocimiento en Fuentes No convencionales de Energía No renovable en Colombia: “Los biodigestores se emplean en muchos países en vías de desarrollo (se calcula que hay 30 millones funcionando en el mundo), pero en Sudamérica solo Cuba, Brasil, Costa Rica y Colombia han desarrollado esta tecnología en áreas rurales. Un ejemplo de una aplicación básica que se puede obtener gracias a los biodigestores es cocinar con el gas que generan.

En muchas zonas de nuestro país se trabaja para aprovechar los residuos orgánicos para producir energía, como el Jardín Botánico de Bogotá, que producirá su propia energía y reciclará dos toneladas diarias de residuos en una planta de biogásificación. Medellín, por ejemplo, produce biogás en la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales San Fernando, donde se limpian las aguas del río Medellín, y también en el Relleno Sanitario de la Pradera, encargado del tratamiento de residuos urbanos de la región”²

MODELO DE BIODIGESTOR DOMÉSTICO



Por todo lo anterior, es necesario implementar un modelo de mayor eficiencia, en el que el valor de los materiales durante todo el ciclo de vida pueda ser incorporado sistemáticamente, para convertirlos en generadores de valor y, al mismo tiempo, proteger el ambiente, esto teniendo en cuenta que el 80% de los residuos sólidos son reutilizables.

CASOS Y MODELOS INTERNACIONALES

La generación de residuos sólidos orgánicos a nivel mundial según el informe titulado “El medioambiente en Europa”: la cantidad total de residuos municipales que se recoge es cada vez mayor en un gran número de los países europeos. En Europa se generan cada año más de 3.000 millones de toneladas de residuos. Esto equivale a 3,8 toneladas por persona en Europa Occidental, 4,4 toneladas por persona en Europa Central y Oriental y 6,3 toneladas en los países de EECCA (Europa del Este, Cáucaso y Asia Central)³.

Mientras tanto en América Latina y el Caribe, la cantidad de materia orgánica presente en los residuos sólidos urbanos supera el 50% del total generado, de los cuales aproximadamente el 2% recibe tratamiento adecuado para su aprovechamiento y el sobrante es depositado como destino final en rellenos sanitarios⁴.

A nivel internacional, (comunidad europea), el biogás es considerado como una energía procedente de fuentes renovables, en conjunto con la energía eólica, solar, geotérmica, entre otras⁵.

Existen proyectos de captación y utilización del biogás clasificados como mecanismos de desarrollo limpio (MDL).

En los últimos años, en América Latina y el Caribe se registraron avances en cuanto al manejo de residuos, pero como ya se ha dicho anteriormente se requieren esfuerzos importantes para reducir sus impactos, especialmente, en municipios medianos y pequeños, o con indicadores bajos de desarrollo humano. Un diagnóstico aplicado en la región indica lo siguiente (BID, OPS, AIDIS, 2011; IBAM, 2006):

“Algunos países cuentan con programas nacionales de manejo de residuos con visión a mediano y largo plazo. Sin embargo, todavía es común, especialmente en ciudades medianas y pequeñas, la ausencia de un plan de manejo de residuos. A nivel regional, solo 19,8% de los municipios cuentan con este tipo de plan.

³ SEOÁNEZ M. Tratado de reciclado y recuperación de producto de los residuos. Ediciones Mundi-Prensa. España, 2016. s. p.

⁴ Diagnóstico de la situación del manejo de los Residuos Sólidos Municipales en América Latina y El Caribe. BID, OPS/OMS, 1997.

⁵ Parlamento Europeo 2009/28/CE del 23 de abril de 2009, fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

² <http://www.upme.gov.co:81/SGIC/>

De este porcentaje, 51,9% corresponde a los municipios más grandes; mientras que 13,8%, a microlocalidades.

La mayoría de países no cuenta con instituciones sólidas que se responsabilicen por la planeación, normatividad, vigilancia y aplicación de la ley. A nivel local o municipal, la debilidad institucional se refleja en un servicio de limpieza poco eficiente, lo que ha favorecido la iniciativa privada que, cada día, tiene mayor injerencia en la operación de los sistemas de recolección y disposición final de residuos.

Las áreas responsables del manejo de los residuos urbanos, especialmente en ciudades medianas y pequeñas, se caracterizan por la falta de personal capacitado y calificado, en todos los niveles. Generalmente, sus ingresos son bajos, por lo que, para obtener ingresos adicionales, los trabajadores del servicio suelen dedicarse a la recolección informal de residuos.

La experiencia sobre el aprovechamiento energético de los residuos es prácticamente nula en la región. Aunque, en el caso del metano, ya existan ejemplos de recuperación y conversión en energía, es necesario que estas se conviertan en prácticas comunes. Para lograrlo, son necesarios mecanismos de venta de bonos de carbono, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

De los 480 proyectos que se registraron en América Latina, 124 (25,8%) corresponden al manejo y disposición de residuos. Estos incluyen propuestas para quema de biogás en rellenos sanitarios, recuperación de energía, gestión integral de residuos urbanos y sustitución de combustibles fósiles por biogás entubado. No obstante, los municipios medianos y pequeños tienen problemas para acceder al crédito internacional⁶.

En Latinoamérica existen modelos afianzados y blindados jurídicamente para producir biogás mediante el proceso de transformación de residuos. El ejemplo chileno contiene normativa técnica y de seguridad para las instalaciones, para el proceso de producción y para su posterior uso. En este país existe, desde el año 2008, una experiencia de utilización del biogás generado en la planta de tratamiento de aguas en Farfán, el cual se inyecta al sistema de distribución de gas natural a Santiago.

PERÚ

En el caso de Perú⁷ existe el programa de manejo de desechos domésticos sólidos adelantada

por una organización no gubernamental que funciona desde el 2002 generando la creación de microempresas y oportunidades de obtención de ingresos para los jóvenes recicladores.

Según este modelo la población, desde estudiantes hasta ancianos, su trabajo inicialmente consiste en ser generadores de cambio de mentalidad en la población y se convierten en multiplicadores respecto de los derechos y las obligaciones que tienen de mantener un ambiente limpio.

Todos los residentes del CERRO EL PINO han estado involucrados en la implementación y desarrollo de las actividades del proyecto, incluso en discusiones de grupos focales para abordar temas de sensibilización ambiental, poseen un sistema de monitoreo de base comunitaria que supervisa el trabajo de la microempresa de recolección en 21 puntos.

El objetivo del proyecto consiste en desarrollar un sistema eficiente de gestión de desechos sólidos y disminuir el volumen de desechos en las calles y rellenos sanitarios y a la vez crear oportunidades para la generación de ingresos y contribuir a una mejor calidad de vida.

Total, beneficiarios del programa: 23.450 residentes del CERRO EL PINO, incluyendo ocho recicladores que tienen empleos permanentes como miembros de la microempresa de recolección de desechos sólidos.

Total, beneficiarios indirectos: 120.000 personas en los que se cuentan vendedores y consumidores en el mercado de frutas más grande de Lima, que está ubicado cerca del CERRO EL PINO.

COMPONENTES DEL PROGRAMA

1. Comité de Gestión Ambiental Local; el comité administra, controla y monitorea el programa de servicio de limpieza; administra las tasas y realiza campañas de sensibilización y coordinar con la municipalidad la continua mejora del servicio.
2. Fortalecimiento de redes sociales.
3. Creación de una microempresa dentro de la comunidad para proveer un sistema no convencional de recolección de desechos sólidos por medio de motocicletas.
4. Procesamiento de desechos orgánicos y servicio de reciclaje utilizando tecnologías no convencionales de bajo costo.
5. Generación de empleo formal para los residentes que trabajan ya informalmente en el reciclaje de desechos sólidos, así como para los desempleados.
6. Fomento de la sensibilización pública sobre los temas ambientales y de salud (p. ej. en escuelas, casa por casa, talleres, campañas, etc.).

⁶ https://courses.edx.org/c4x/IDBx/IDB_LSC101x/asset/5.2._BID_GESTION_DE_RESIDUOS_FINAL_MARZO.pdf

⁷ <https://www.world-habitat.org/es/premios-mundiales-del-habitat/ganadores-y-finalistas/una-estrategia-alternativa-para-el-manejo-de-desechos-domesticos-solidos-en-cerro-el-pino-lima/>

IMPACTO DEL PROGRAMA

1. Mejoras en la calidad de vida de los residentes, con una disminución sustancial de los gastos relacionados con la salud.
2. Beneficio de los mercados locales.
3. inclusión social y económica de las personas y las familias más marginadas.
4. Transparencia en la gestión de fondos públicos.
5. Empoderamiento de líderes sociales.
6. Generación de sentido de pertenencia de la comunidad.
7. Desarrollo de nuevos hábitos en relación con las técnicas para reducir, reutilizar y reciclar los desechos.
8. Interés de la comunidad alrededor de otros temas ambientales como la reforestación y el mejoramiento de los espacios públicos.
9. Creación de oportunidades para la generación de ingresos por medio de un modelo de microempresa (p. ej. servicios de recolección y procesamiento de residuos reciclables).
10. Equidad de género a través del liderazgo femenino en el manejo de desechos sólidos.
11. Desarrollo de alianzas con escuelas locales para fomentar la sensibilización en temas ambientales.
12. Reducción en los costos relacionados con la salud en los hogares como resultado de la prevención de enfermedades vinculadas directamente a la disposición de desechos en botaderos abiertos. (Las incidencias de problemas de salud respiratoria y digestiva se redujeron significativamente desde la implementación del proyecto).
13. Aumento en los precios de las viviendas como resultado de la menor presencia de desechos y en la ostensible mejora del medio ambiente.

IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

1. La promoción de tecnologías limpias, como biodigestores, y su producción de biogás amigables con el medio ambiente.
2. Oficinas eficientes en cuanto a consumo de energía y agua.
3. Recolección de 10.5 toneladas de desechos por día, lo que representa el 80% de los desechos producidos en CERRO EL PINO.
4. Disminución de riesgos de salud.
5. Recolección de 3.5 toneladas de desechos reciclables en promedio al mes, logrando reducir los costos de transporte y disposición final de desechos.
6. Recuperación del espacio público con la creación de áreas verdes y reforestación de tierras que solían servir de botadero de basura.

7. La sensibilización en temas ambientales se ha incrementado gradualmente dentro del asentamiento.

Con la creación de la microempresa de recolección de desechos, se generaron 8 empleos permanentes para residentes locales, los salarios se cubren con el dinero que los residentes pagan por los servicios y se genera un ingreso adicional por medio de sus actividades de reciclaje. Paralelamente a la implementación del programa se han establecido 35 microempresas, incluyendo:

1. Invernaderos.
2. Plantas de producción de humus y abono orgánico,
3. Compañías de papel reciclado.

IMPACTO SOCIAL

1. La relación de trabajo entre la comunidad y el gobierno municipal cambió de confrontación a cooperación.
2. Mejora en cuanto a la agresividad que reinaba en las calles de CERRO EL PINO.
3. Campañas de solidaridad y responsabilidad ambiental adelantada por los jóvenes de la comunidad y con el acompañamiento de las autoridades municipales.
4. Unión entre comunidad, colegios y autoridades en la celebración del Mundial del Ambiente con una feria y un desfile.
5. Capacitación de los miembros del Comité de Gestión Ambiental Local en procesos de gestión.
6. Capacitación de Equipos de Sensibilización Ambiental.
7. Capacitación en manejo de desechos sólidos, administración de negocios y atención al cliente.
8. Capacitación a los profesores de escuelas y colegios en programas de educación ambiental para ser llevados a cabo con los estudiantes.
9. Publicación de libros, manuales y guías sobre manejo de desechos sólidos.
10. Desde que se inició el programa en CERO EL PINO en el año 2002, sesenta distritos en el país han implementado sistemas ambientales integrados de manejo de desechos sólidos.
11. El modelo de gestión comunitaria de Ciudad Saludable ha sido transferido a comunidades en Venezuela (Jusepín/Maturín), México (Querétaro), Bolivia (Santa Cruz) y Brasil (Goiania).

CASOS EN COLOMBIA

En Colombia en Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla, como manifiesta el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. La generación de residuos sólidos, es la siguiente:

- Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla: 11.275 Ton/día, lo que equivale al (41%) de residuos generados, de los cuales tan solo Bogotá genera 6.500 ton/día.
- En las 28 ciudades capitales se generan 5.142 Ton/día (18.7%).
- En los 1.054 municipios se generan 11.083 ton/ día (40.3%).

De las casi 27.000 toneladas de residuos al día que produce Colombia, solo un 10% son aprovechadas para reciclaje y/o transformación.

Según el BID de las ciudades colombianas “El 75% de la generación de residuos proviene del sector residencial. En el caso de Medellín, este porcentaje era del 70% en 1998, según el SIAM y a la fecha se estima en el 67%. Los residuos de este municipio tienen un potencial reciclable del 34%, de acuerdo con los muestreos realizados en 1998 y del 27%, de acuerdo con los del 2002, para una media del 30% (EEVVM E.S.P., U. de A., 1.998, 2002). De este porcentaje recuperable, se estima que los recicladores informales de la ciudad aprovechan una media del 12.5 al 13%.”⁸

Un punto a tener en cuenta en la gestión de los residuos y el aprovechamiento de los mismos, es la connotación de la propiedad de esos residuos, pues aquellos que son depositados en el espacio público son propiedad del municipio y o distrito y aquellos que no se depositan en el espacio público, son de propiedad privada.

CAJICÁ

En el municipio de Cajicá, es un municipio líder en manejo de residuos sólidos, ha logrado disminuir en un 25% la basura que se llevaba a Mondoñedo, se prescindió de la bolsa plástica utilizada en la caneca para recogerlos y logra obtener a cambio abono para sus necesidades.

Cajicá recoge, separa y transporta sus diferentes residuos de esta manera:

Residuos orgánicos

Los lunes y martes se realizan 7 rutas de recolección selectiva, encargadas de recoger los residuos orgánicos según el programa “Caneca Verde”. Estos son dispuestos en IBICOL, una compostura ubicada en el Municipio de Tocancipá.

Residuos Ordinarios/Inservibles

La recolección de residuos inservibles/ordinarios se realiza de lunes a domingo. El día domingo por vías principales y zona de comercio. Estos residuos sólidos inservibles son dispuestos finalmente en Nuevo Mondoñedo.

Rutas de recolección

Se realizan 38 rutas de recolección en el municipio, de las cuales 7 son de residuos

orgánicos, con una frecuencia semanal de lunes a domingo.

Residuos reciclables

Las asociaciones de recicladores apoyadas por el municipio de Cajicá, realizan recuperación de materiales reciclables en el sector residencial, comercial, oficial y de industrias, los cuales son comercializados para su propio sostenimiento.

Aumento en residuos. Analizando las cantidades dispuestas desde et año 2012 se evidenció que los residuos inservibles han tenido una tasa de crecimiento aproximadamente del 7% anual, esto debido al desarrollo urbanístico que ha presentado el municipio en los últimos años.

Disposición final de sus residuos:

- 350 toneladas van a COMPOSTAJE - IBI-COL LTDA.
- 40 toneladas a la Asociación de Recicladores de Cajicá.
- 1.350 toneladas al relleno sanitario de Nuevo Mondoñedo.

MARCO NORMATIVO

1. Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. Ley 92 de 1993, *por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*”.
3. Constitución Nacional:
 - 3.1. Artículo 2°. Son fin es esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
 - 3.2. Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

⁸ http://www.metropol.gov.co/institucional/Documents1/Ambiental/Residuos%20S%C3%B3lidos/PG_IRS_Cartilla_resumen.pdf

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

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

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

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

3.5. Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

3.6. Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

4. Ley 99 de 1993. Sistema Nacional Ambiental.

5. Ley 142 de 1994, *por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*

6. Ley 689 de 2001 artículo 1º, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.*

7. Ley 1753 de 2015 artículo 88, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*

8. Ley 1715 de 2014, *por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.*

9. Decreto 1784 de 2017, *por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1077 de 2015 en lo relativo con las actividades complementarias de tratamiento y disposición final de residuos sólidos en el servicio público de aseo.*

10. Decreto número 1713 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo

11. Decreto-ley 2811 de 1974.

12. Decreto número 596 de 2016.

13. Resolución número 1045 de 2003, *por la cual se adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones.*

MARCO JURISPRUDENCIAL

1. Sentencia T-453/98

DERECHO AL AMBIENTE SANO

“El medio ambiente desde el punto de vista constitucional, involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. La protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que, al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente sano está consagrado en el artículo 79 de la Carta. Con fundamento en el artículo 88 de la Constitución, el derecho al ambiente sano se ha consagrado en la Carta como un derecho de carácter colectivo, razón

por la cual su mecanismo de protección será específica mente el de las acciones populares, salvo en aquellas circunstancias, en las cuales evidentemente se denote el menoscabo de derechos fundamentales”.

2. Sentencia C-793/09

SENTENCIA CONDICIONADA EN INFRACCIONES DE NORMAS AMBIENTALES-Aplicación por eventual interpretación contraria a la constitución/SENTENCIA CONDICIONADA EN INFRACCIONES DE NORMAS AMBIENTALES-Aplicación para la protección de los derechos de los recicladores informales de basura.

“Encuentra la Corte que no obstante que las disposiciones demandadas obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas, que resultan acordes con la protección del medio ambiente, la convivencia ciudadana y la preservación de la salud pública, en tanto fomentan prácticas de recolección, manejo y disposición de residuos sólidos y escombros, de acuerdo con estándares y protocolos adecuados de salud pública, son susceptibles de interpretarse y aplicarse con un alcance que resulta lesivo de los derechos de los recicladores informales de basura, toda vez que por su redacción, las normas acusadas podrían interpretarse como orientadas a proscribir la actividad del reciclaje informal, que constituiría limitaciones de los derechos al trabajo y al mínimo vital, siendo esta dicotomía la que impone acudir a una sentencia de exequibilidad condicionada que, al paso que permita mantener en el ordenamiento jurídico los contenidos de las disposiciones acusadas que, no solamente no son contrarios a la Constitución, sino que, obedecen a objetivos socialmente valiosos, excluya, como contrarios a la Carta, los contenidos normativos que es posible derivar de ellas y que tendrían un impacto lesivo sobre los recicladores informales de basura”.

3. Sentencia T-740/15

CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA-Protección del medio ambiente constituye un fin y un principio dentro de la actual estructura del Estado Social de Derecho.

“El ambiente se encuentra sometido al amparo de lo que la jurisprudencia ha distinguido con el nombre de “Constitución Ecológica”, conformada por el “conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”. De este conjunto normativo surgen deberes para el Estado, reglas que establecen y fijan competencias para las autoridades públicas y un conjunto de derechos y obligaciones para los particulares. En todo caso, en este panorama, el ambiente igualmente se describe como un bien en sí mismo considerado que ha de ser resguardado para las actuales y futuras generaciones”.

“El desarrollo sostenible une el uso, aprovechamiento y distribución de recursos, con los límites propios de los sistemas ecológicos, sin el cumplimiento de los cuales la integridad del ambiente resultaría solo una pretensión ilusoria. El desarrollo sostenible parte de la solidaridad intergeneracional para armonizar el uso, aprovechamiento y distribución de los recursos naturales, así como la actividad productiva, con los límites propios de los ecosistemas. De esta manera, supera una perspectiva de conservacionismo puro, pero también se aleja de un desarrollismo que omita los costos de nuestro entorno. De allí que comprenda, entre otros, la capacidad de resiliencia de los ecosistemas y una adecuada organización social que supere formas de consumo y de producción insostenibles, a la vez que se plantee –como elemento esencial– la erradicación de la pobreza. En su conceptualización también involucra instrumentos jurídicos como el principio de precaución o de planeación, así como los estudios de impacto ambiental, como vectores que han de seguirse para que el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones actuales, no arriesgue el goce efectivo a un ambiente sano de nuestros descendientes.

DEBERES AMBIENTALES DE LOS MUNICIPIOS RELACIONADOS CON EL APROVECHAMIENTO Y EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO.

Los municipios, como entidades territoriales, le asiste el deber de garantizar la protección de las riquezas naturales, amparando la diversidad e integridad ambiental y conservando las áreas de especial importancia ecológica. Tales actuaciones han de desarrollarse a través de la planeación y manejo de factores que pueden generar deterioro ambiental.

RELLENO SANITARIO-Enterramiento en lugares especialmente constituidos para el manejo de los residuos sólidos.

APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS-Hace parte de la prestación del servicio público de aseo.

Consiste en “la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje”. De esta manera, son residuos sólidos aprovechables, aquellos que, independientemente de la materia, objeto, sustancia o elemento sólido, “(...) no tiene valor de uso para quien lo genere, pero (...) es susceptible de aprovechamiento para la reincorporación a un proceso productivo”.

4. Consejo de Estado octubre de 2009 Rafael Ostau De a Font

Relleno sanitario de Sincelejo se ubica a 700 metros del Barrio Santa Cecilia, por lo que los

olores nauseabundos y residuos tóxicos generan contaminación ambiental. Se confirma el fallo del Tribunal Administrativo de Sucre que había accedido a las pretensiones de la demanda. Se consignan importantes criterios en materia de protección ambiental: "Es relevante precisar que el artículo 8° del Decreto número 2811 de 1974 "por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" considera como factores que deterioran el ambiente, entre otros, la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios".

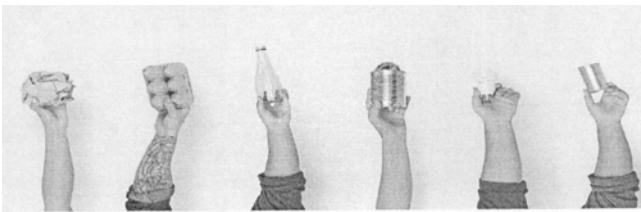
5. Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional.

En el que se ordenó a la Alcaldía de Bogotá y a otras entidades llevar a cabo acciones afirmativas a favor de la población recicladora en aspectos como formalización, regularización y definición de parámetros generales para la prestación de las actividades de separación, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos.

PRENSA ESCRITA

1. EL HERALDO

<https://www.elheraldo.co/tecnologia/reciclar-el-20-de-la-basura-meta-para-el-2018-> Reciclar el 20% de la basura, meta para el 2018



17 de mayo de 2018 - 00:10

Para el 2050 América Latina producirá 671.000 toneladas de residuos diarios. La ONU resalta la importancia del reciclaje.

¿Qué desechos botar en los contenedores azul, verde y gris? Si usted es de los que arroja las botellas de vidrio, cartón, desechos orgánicos y hasta material peligroso en cualquier caneca de basura, no solo está entorpeciendo la correcta recolección de residuos, sino que también está atentando contra el medio ambiente y su propia salud.

La Real Academia Española de la Lengua define el término reciclar como "someter un material usado a un proceso para que se pueda volver a utilizar". Con base en esto, entidades medioambientales como la organización Greenpeace, popularizó la regla de las tres R (Reducir, Reciclar y Reutilizar) para el tratamiento de los residuos, promoviendo así hábitos de consumo responsables.

La Unesco estableció la fecha de hoy como el Día Mundial del Reciclaje, prestando especial atención a la clasificación de los diferentes materiales para su reutilización como el papel y cartón, el vidrio, los metales ferrosos y no ferrosos,

algunos plásticos, telas y textiles, maderas y componentes electrónicos.

De acuerdo con datos de la ONU (en el departamento de Medio Ambiente) presentados en un evento de la Asociación Brasileña de Empresas de Limpieza Pública y Residuos Especiales, en Sao Paulo, la generación de residuos sólidos urbanos en los países de América Latina y el Caribe alcanzó un volumen de casi 540.000 toneladas diarias y la expectativa es que, para 2050, la basura producida en la región llegue a las 671.000 toneladas cada día.

Pero, ¿qué consecuencias trae el aumento en la generación de desechos? Para el ingeniero ambiental Adolfo Villa, el consumo de materia prima y energía, la contaminación del aire y del agua, las emisiones de gases de efecto invernadero son algunas de las repercusiones medioambientales que tiene la generación indiscriminada de residuos. Esto, afirma, puede contrarrestarse con el reciclaje eficiente.

Según el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos busca aprovechar en el tiempo el potencial energético y materia prima de los residuos sólidos y a su vez prevenir la generación de residuos; minimizar aquellos que van a sitios de disposición final; promover la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos. Así mismo, evitar la generación de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, según el Ministerio, en Colombia se recicla tan solo el 17% de los desechos que se producen. Esto demuestra que falta "mucho tela por cortar" en materia de reciclaje frente a países como Alemania, Austria, Bélgica, Suiza y Holanda (que reciclan el 65, 60, 50, 45 y 40 por ciento –en promedio– de sus residuos, respectivamente).

Según un estudio del Departamento Nacional de Planeación, el porcentaje de residuos sólidos municipales aprovechados en el país en el 2013 era del 17% y se estableció como meta para la gestión del 2018 el 20%.

En Barranquilla, la Empresa de Servicios Públicos Triple A cuenta con siete prestadores de aprovechamiento registrados ante la Superintendencia de Servicios Públicos -actividad del servicio de aseo relacionada con la recolección de residuos aprovechables-. Según datos de la entidad, "desde abril de 2016 hasta marzo de 2018, estas organizaciones han reportado aproximadamente 15.510 toneladas de residuos efectivamente aprovechados.

La entidad reporta una recolección promedio de 45.000 toneladas de residuos al mes.

2. EL NUEVO SIGLO

El Nuevo Siglo <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-2017-porcicultores-transforman-desechos-organicos-en-biogas>

Porcicultores transforman desechos orgánicos en biogás

Redacción Nacional

Bogotá

Julio 6, 2017 - 06:30 a. m.

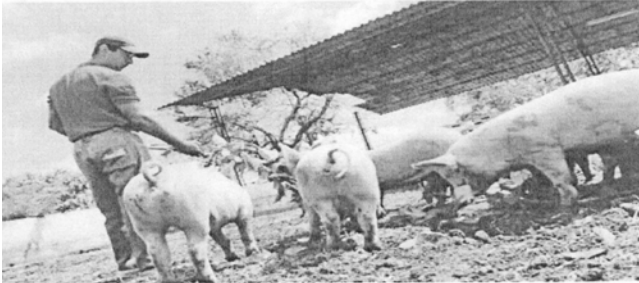


Foto Cortesía

La porcicultura es una de las actividades más tradicionales e importantes de la economía nacional, aunque su impacto ambiental es un limitante para el sector, situación que están resolviendo los pequeños y medianos empresarios del Tolima, gracias al uso de biodigestores, una tecnología que atenúa esos efectos y permite una mejor calidad de vida.

Dicha tecnología, que en la región solo es utilizada en Cuba, Brasil, Costa Rica y Colombia, permite a los porcicultores del Tolima obtener gas metano y fertilizantes orgánicos ricos en nitrógeno, fósforo y potasio, elementos con los que mejoran su productividad y su calidad de vida.

El biodigestor es un contenedor cerrado, hermético e impermeable, donde se diluyen en agua desechos orgánicos, en este caso el excremento de los cerdos, para realizar un proceso denominado digestión anaeróbica (descomposición de materia orgánica en ausencia de oxígeno).

El proyecto de biodigestores del Tolima, líder en todo el país, es una realidad gracias al convenio firmado entre la Corporación Autónoma del Tolima, Cortolima y la Asociación Colombiana de Porcicultores, Asoporcicultores, iniciativa con la que las entidades buscan reducir al máximo la contaminación de las fuentes hídricas de la región, expuestas al vertimiento directo de estos residuos.

Actualmente 15 municipios y 110 pequeños porcicultores del departamento utilizan esta novedosa alternativa.

Ese es el caso de Gregario Díaz, Don Grego, como le dicen sus ‘paisanos’ de la vereda El Copetón, municipio de Chicoral, donde se localiza su finca.

Aunque ‘don Grego’ no tiene grandes extensiones de tierra y las actividades en su finca son, aún, bastante artesanales, este pequeño porcicultor, se ha convertido en uno de los casos de éxito de esta iniciativa.

Su finca es una de las beneficiarias del convenio entre Cortolima y Asoporcicultores, entidades que, después de verificar que su propiedad cumplía, entre otros parámetros, con el certificado

del suelo y la legalidad sobre la captación del recurso hídrico, instalaron el novedoso sistema en sus terrenos.

De acuerdo con Mauricio Jaramillo, coordinador de Producción más Limpia de Cortolima, la instalación del sistema es muy sencilla y siempre ha contado con la colaboración física y económica de los beneficiarios, para que sea una realidad.

“El biodigestor se puede construir con materiales baratos, es de fácil elaboración y se puede poner en funcionamiento en cualquier finca”, señaló Jaramillo en entrevista con Colombia- inn.

Una vez instalado, los porcicultores como Don Grego reciben la capacitación requerida para desarrollar el proceso sin ningún contratiempo y convertirse en expertos en la materia.

Según Jaramillo, el proceso de digestión anaeróbica puede tardar entre 15 y 20 días, para obtener el bioabono y el biogás.

“Posteriormente, el bioabono es recogido de manera manual, mientras que el biogás es llevado a través de dos mangueras especializadas para esta conducción. Por una sale el material líquido y por la otra el biogás que es transportado hasta los sitios de consumo. Se usa, especialmente, para la cocción de alimentos o como calefacción de los lechones. Los biodigestores son una innovación tecnológica que genera diversos beneficios”, agregó Jaramillo.

De acuerdo con el funcionario de Cortolima, además de reducir la contaminación directa de las diferentes fuentes hídricas y la contaminación del aire, hasta en un 90%, el sistema permite atenuar el consumo de leña utilizada para la cocción de alimentos, lo que aminora, significativamente la deforestación que sufre el país.

“Durante la preparación del desayuno, almuerzo y comida se pueden utilizar alrededor de 30 kilos de leña por día. Eso, multiplicado por los 365 días del año, representa un grave impacto para el medio ambiente”, agregó.

Por otro lado, según Jaramillo, el reemplazo del uso de la madera como energético permite también, reducir las enfermedades de origen respiratorio causadas por las partículas que emite la combustión de este recurso natural y que, especialmente, afecta a las mujeres dedicadas a las labores de la cocina.

Otro beneficio adicional que tiene el uso de los biodigestores, es el económico, pues gracias a la obtención del biogás, estas familias han dejado de utilizar otro tipo de energéticos como la gasolina, el gas propano y la electricidad, que les generaban costos importantes, tanto para su producción, como en su vida diaria.

Un futuro más limpio

El objetivo a largo plazo es continuar implementando sistemas de biodigestores por todo el departamento. El propósito es que exista al menos

uno por cada ente territorial y que sirva de referente para que los pequeños y medianos productores que aún no cuentan con este tipo de soluciones, puedan replicar el sistema en sus fincas.

De esta manera Colombia continuará siendo uno de los países en vía de desarrollo más adelantados en este tipo de tecnología. De acuerdo con el Sistema de Gestión de Información y Conocimiento en Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (SGIC - FNCER), hay, aproximadamente, 30 millones de biodigestores funcionando en el mundo, pero en la región solo Cuba, Brasil, Costa Rica y Colombia, han desarrollado esta tecnología en áreas rurales.

3. EL TIEMPO

Estos son los cambios que tendría el modelo de basuras en el país

<http://www.eltiempo.com/vida/ciencia/nueva-politica-nacional-de-residuos-solidos-en-colombia-44404>



Minambiente dio a conocer nueva política nacional para modernizar rellenos y esquemas Sanitarios.

El paso de botaderos a cielo abierto a otros esquemas de recolección de basuras es una de las tareas de la nueva política nacional.

Foto: Bernardo Toloza, 22 de noviembre 2016, 05:49 p. m.

La manera como se aprovechan y utilizan las basuras deberá cambiar en la próxima década, de acuerdo con la nueva política nacional de residuos sólidos, que fue presentada este martes por el Ministerio de Ambiente y que tendrá una inversión de 188.528 millones de pesos.

La creación de una ley de residuos sólidos, el pago a aquellos rellenos que capturen o aprovechen la combustión del gas producido por las basuras, el paso de botaderos a cielo abierto a otros esquemas e impulsar a los productores a responder por las basuras generadas por empaques y envases, son algunas de las medidas que contempla el nuevo documento elaborado por los Ministerios de Ambiente y de Vivienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El modelo con el que trabaja el país desde 1997 se basaba en la idea de que los consumidores descartaban los bienes producidos a partir de materias primas, cuando ya no funcionaban o servían. Ahora, la idea es que el país pase a un nuevo esquema que promueva la prevención en la generación de basuras, la reutilización de los

residuos y una adecuada separación en la fuente, como advirtió el Ministro de Ambiente, Luis Gilberto Murillo.

La modernización del aprovechamiento de estas basuras es urgente, si se tiene en cuenta que actualmente solo se recicla el 17 por ciento de los residuos y que para el 2030 se estima que se produzcan 18,74 millones de toneladas al año. Es decir, 321 kilogramos anuales por ciudadano.

La situación se agudiza si se tiene en cuenta que, según el DNP, el 38 por ciento de los sitios de disposición final de las basuras cuentan con un tiempo de vida útil menor a tres años. A eso se le suma que los rellenos sanitarios de 321 municipios tienen fecha de caducidad de cinco años.

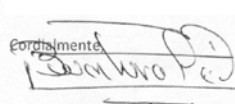
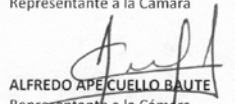

Entre las tareas de la nueva política está que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará la formulación del proyecto de Ley General de Residuos Sólidos, que se deberá presentar al Congreso en el 2018.

Además, a partir del próximo año la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico deberá incluir remuneración tarifaria por la captura y combustión del gas producido en los rellenos sanitarios como medida que aporta a la mitigación del cambio climático, reduciendo la emisión de los gases de efecto invernadero.

También el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá que expedir en el 2017 una norma para incentivar el tratamiento y valorización de residuos en los rellenos sanitarios e incrementar los estándares de operación de estos lugares.

A eso se le suma que el Minambiente también tendrá que implementar programas para que los productores de envases y empaques compartan la responsabilidad por la mala disposición de estos desechos.

Esta nueva política hace parte de las medidas incluidas en el plan de implementación propuesto por el país para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).


 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara

 ALFREDO APÉ CUELLO BAUTE
 Representante a la Cámara

 CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
 Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

El día 16 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 097 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Buenaventura León León, Alfredo Cuello, Ciro Rodríguez.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país a estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria y se restringe su uso en las aulas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país por parte de los estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria.

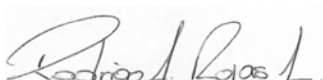
Artículo 2°. Se prohíbe el uso de dispositivos de telefonía móvil dentro de las aulas de clase de todos los establecimientos de los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media.

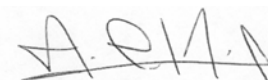
Esta restricción aplicará tanto para los estudiantes, como para los profesores.

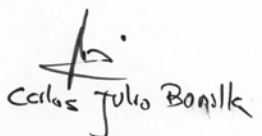
Artículo 3°. Los establecimientos educativos deberán incorporar las prohibiciones a las que se refiere esta ley en su reglamento o manual de convivencia, en los términos que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará todas las disposiciones contenidas en la presente ley, en un plazo no mayor a noventa (90) días desde su promulgación.

Artículo 4°. *Derogatorias y vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


RODRIGO ROJAS LARA
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal


SILVIO CARRASQUILLA
R2P BOLIVAR


Carlos Julio Bonilla

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de ley

Este proyecto de ley tiene por objeto: (i) restringir el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país en los niveles de preescolar, educación básica primaria y educación básica secundaria, y (ii) prohibir el uso de los dispositivos de telefonía móvil en los niveles de preescolar, básica y media, por parte tanto de los alumnos, como de los profesores dentro de las aulas de clase.

2. Justificación del proyecto de ley

2.1. Razones de conveniencia

Aunque los dispositivos de telefonía móvil han traído consigo múltiples beneficios, principalmente

porque les brindan a los usuarios la posibilidad de tener en un solo aparato una multiplicidad de funciones y herramientas, y porque tienen la capacidad de hacer instantánea la comunicación y permiten una conexión permanente gracias al acceso a internet, existen datos alarmantes que llevan a concluir que su acceso por parte de los menores debe ser controlado con urgencia.

Según un reciente estudio del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)¹, el 76% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años tiene su propio teléfono móvil con voz y datos. En otras palabras, solo el 21,3% de los jóvenes en este rango de edad no tienen un dispositivo de telefonía móvil.

A su vez, de conformidad con el estudio, el 52% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años sienten algún grado de ansiedad, si no saben lo que ocurre en internet o si se encuentran desconectados. Aunque el 66% de los colombianos no creen que sus hijos o menores a cargo estén seguros mientras navegan en internet, el 64% de los encuestados afirmó no acompañar a los menores de edad que están bajo su responsabilidad durante el tiempo en que navegan por internet.

El estudio también muestra que, en el país, el 10% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años refiere tener por lo menos un amigo o familiar que practica sexting. El 33% afirmaron haber proporcionado sus datos personales o familiares por internet.

Las cifras que arrojó el estudio anteriormente citado, deja en evidencia varios hechos que no pueden desconocerse: (i) la mayoría de los menores tienen un dispositivo de telefonía móvil y es evidente que esta cantidad aumentará; (ii) los menores están generando una dependencia a su teléfono móvil, (iii) esa dependencia es causada, entre otras cosas², por el acceso a redes sociales, y (iv) para este momento, la mayoría de los menores no están siendo supervisados por un adulto responsable mientras que están en las redes sociales, por lo que sus progenitores y personas a cargo no tienen la información suficiente para conocer qué es lo que hacen los menores en las redes.

La situación es especialmente problemática, teniendo en cuenta que estas redes representan múltiples peligros para la privacidad de los menores quienes, por su corta edad, no tienen la capacidad de definir cómo reaccionar en situaciones que

¹ MINTIC. Estudio Uso y Apropiación de las TIC en Colombia.

² Más no exclusivamente. Según estudios, los menores utilizan el teléfono móvil entre otras, para enviar SMS y las llamadas a amigos y/o familiares hacer llamadas perdidas, para enviar fotos o videos, escuchar música y descargar canciones o politonos (LABRADOR Encinas, Francisco; Ana Requesens Moll y Mayte Heleguera Fuentes. Guía para padres y educadores sobre el uso seguro de Internet, móviles y videojuegos". Madrid, España).

pueden resultarles muy perjudiciales. En efecto, internet es un medio para acceder a pornografía, *sexting*, *cibermatoneo*, *oversharing* y *grooming*, prácticas que se han vuelto cada vez más frecuentes entre los adolescentes, quienes están expuestos a un mayor riesgo en las redes. Esto, sobre todo si se tiene en cuenta que, aunque las redes sociales establecen una edad mínima para usarlas (que es en promedio de 14 años), no proveen las herramientas para garantizar que los menores que las usan en efecto tienen dicha edad.

Como lo advierte un estudio realizado por el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz:

“Las redes sociales pueden afectar a la seguridad de los menores, porque ofrecen tantas opciones que dificultan el empleo de criterios de selección, porque disponen de muchos automatismos (falsa sensación de seguridad) y porque ofrecen opciones tan avanzadas que pueden comprometer la seguridad de los usuarios menos avezados”³.

Este proyecto de ley parte de la base de que las TIC hoy no solamente son una realidad, sino que es necesario introducir a los menores a su utilización. No obstante, se fundamenta en que el acercamiento de los menores a los aparatos tecnológicos, en este caso los dispositivos de telefonía móvil, debe hacerse de manera responsable, es decir, en compañía de los padres, pues estos representan un peligro tanto para la privacidad como para la salud de los menores.

Como lo afirman Nogueira Pérez y Ceinos Sánz:

“El atractivo de las tecnologías para pequeños y pequeñas, así como su alto nivel de accesibilidad, puede provocar que sean absorbidos en ellas durante horas, lo que supone un motivo de preocupación para los especialistas (de la pediatría, psicología, etc.)”⁴.

Según los autores, los dispositivos móviles, en general, pueden desencadenar problemas en el desarrollo de habilidades sociales, la imaginación, hábitos saludables, atención, visión, trastornos de sueño, agresividad e incluso adicción. Los expertos también advierten sobre dificultades asociadas a la privacidad. Entre las conclusiones del estudio se señala:

“(…) se manifiesta esencial, a un tiempo, que las familias asuman un rol de compromiso para la regulación del uso de tecnologías de este tipo por parte de sus hijos e hijas, contando siempre con su protección. Es, en este punto, donde la escuela, junto a otros contextos educativos puede jugar un papel relevante, mediante la acción orientadora que maestros y maestras, así como

otros especialistas (...) pueden realizar con las familias, colaborando y ofreciendo información y pautas para realizar un uso correcto de dichas herramientas y de protección ante las mismas de cara a prevenir posibles problemas de conducta en el uso de las TIC, los cuales pueden derivar en problemas del desarrollo en la infancia”.

Hoy en el mundo está ampliamente comprobado que el uso de los dispositivos de telefonía móvil en menores representa un peligro para su privacidad y para su salud. Por una parte, existen múltiples estudios que han demostrado los perjuicios de los dispositivos de telefonía móvil en la salud psicológica de los menores. Kyung – Seu Cho y Jae-Moo Lee estudiaron la influencia de la adicción a los teléfonos inteligentes de los niños menores de 6 años en su inteligencia emocional. Los autores encontraron que el uso de estos aparatos puede conllevar a trastornos y a conductas problemáticas. Por lo tanto, recomiendan que el uso de estos aparatos por parte de los menores se realice bajo una supervisión estricta de los padres⁵.

En el mismo sentido, Simlawo Kpatékana y otros autores advierten que, a pesar de que los teléfonos inteligentes ofrecen muchas ventajas, tienen efectos nefastos para la salud, especialmente de los niños, a quienes afecta psicológicamente y en su comportamiento. Los autores concluyen que es necesario ejecutar medidas para proteger a los menores de edad y garantizar su bienestar (entre esas restringir el uso de los teléfonos inteligentes en menores de 18 años), el cual se está viendo significativamente afectado con el uso de estos dispositivos⁶.

En 2002 Castells y Bofarull advirtieron que las tecnologías podían llegar a tener repercusiones negativas en la salud de los menores de edad, esto es, enfermedades llamadas “ciberpatologías”, con un alto riesgo de adicciones. Los autores recomendaron, en consecuencia, la necesidad de facilitar instrucciones a las familias y a los educadores para orientar el uso adecuado de estos medios⁷.

Por otra parte, varios estudios demuestran que la exposición a teléfonos móviles representa un alto riesgo para la salud física, el cual es mayor

³ Ayuntamiento de Vitoria Gateiz. Educar a los menores en el uso sin riesgos de internet. Vitoria Gateiz, España.

⁴ Nogueira, Miguel Ángel y Ceinos, Cristina. *Influencia de la Tablet en el desarrollo infantil: perspectivas y recomendaciones a tener en cuenta en la orientación familiar*. En: Tendencias Pedagógicas, N. 26, Madrid, 2015.

⁵ Kyung-Seu Cho, Jae-Moo Lee. Influence of smartphone addiction proneness of young children on problematic behaviors and emotional intelligence: Mediating self-assessment effects of parents using smartphones. *Computers in Human Behavior*, 2017.

⁶ Simlawo Kpatékana, Boumé Missoki Azanlédji, Kanasoua Kokou, Mihluedo-Agbolan Komlan Anani y Bouame Kokou Tsolanyo. *Where Is the Smartphone Leading the Health of Children?* En: *Smartphones From an Applied Research Perspective*, Intech Open, noviembre de 2017.

⁷ Castells P. y Bofarull de, I. *Enganchados a las pantallas. Televisión, videojuegos, internet y móviles. Guía para padres, educadores y usuarios*. Barcelona-España, Ed. Plantea, 2002.

cuando se trata de menores⁸. El profesor Lennart Hardell, del Hospital Universitario de Orebro, Suecia, advirtió hace diez años que el riesgo de cáncer en las células que apoyan el sistema nervioso central se incrementa dramáticamente en personas que empiezan a usar teléfonos móviles antes de los 20 años. A su vez, señaló que los menores de 12 años debían tener restringido el acceso al teléfono móvil, salvo en casos de emergencias⁹.

Otro estudio recientemente publicado, demostró la relación entre la exposición a medios sociales¹⁰ y la obesidad de niños europeos. Al igual que en los otros estudios, concluyó que existe una imperiosa necesidad de que los aparatos electrónicos sean usados con responsabilidad, con el fin de proteger la salud de los niños, especialmente a partir del control y la supervisión estricta por parte de sus padres¹¹.

Peor es el hecho de que aún no se conocen las consecuencias que el abuso de la exposición de aparatos móviles tiene en menores, porque la generación que ha crecido con estos desde su nacimiento aún no ha alcanzado, en promedio, la edad para ingresar al mundo laboral. Está entonces a cargo del Estado garantizar que los menores, en el futuro, no sufran las consecuencias negativas causadas por el uso irresponsable de la tecnología. De lo contrario, corremos el riesgo de que en nuestra población aumenten los índices de trastornos psicológicos tales como ansiedad y depresión.

Por lo demás, está también demostrado que los dispositivos de telefonía móvil interfieren en el rendimiento académico de los estudiantes, pues son un factor de distracción en las aulas de clase. Es por eso que en este proyecto se considera que, si bien los establecimientos educativos deben contribuir a la inmersión de sus alumnos en las tecnologías de la comunicación, son estos quienes deben suministrar los dispositivos para

ello y garantizar su correcto uso a través de un profesional que oriente el proceso.

Un estudio de Villanueva, demostró que los adolescentes con problemas de abuso y dependencia del teléfono móvil tuvieron un rendimiento académico inferior que aquellos que no eran adictos. Por lo demás, se encontró una correlación estadísticamente significativa entre un peor rendimiento académico y el número de llamadas realizadas, mensajes enviados, grado de dependencia, síntomas de abstinencia, ausencia de control, tolerancia e interferencia con otras actividades y percepción subjetiva de dependencia de los teléfonos móviles¹².

En otro ensayo realizado por tres profesores de Tecnologías de la Comunicación de la Universidad Autónoma de México, los autores analizaron el impacto de los dispositivos de telefonía móvil en el rendimiento académico de sus estudiantes. Entre otras cosas, concluyeron que estos

“(...) interfieren en el proceso de aprendizaje, principalmente en la concentración del estudiante y por consecuente en su rendimiento académico. Ante este panorama es importante concientizar a los jóvenes de la manera apropiada del uso del móvil, ya que su abuso los lleva a presentar patologías adictivas que tienen repercusión en su rendimiento académico, así como trastornos en sus conductas interpersonales e intrapersonales. El problema se agudiza cuando estas conductas se consideran socialmente aceptadas, lo que no les permite detectar la existencia de un problema en los patrones de su uso. El dispositivo móvil ha pasado a formar el eje principal de su sentido de pertenencia e identidad, se ha convertido en todo para ellos, descargas, correo, fotos, video y el uso del internet, sin un control por parte de su núcleo familiar (...)”¹³.

Los datos anteriores dejan ver la imperiosa necesidad de tomar medidas contundentes que garanticen que el avance tecnológico no represente una afectación grave a los menores en el país. Por lo tanto, en este proyecto de ley se busca (i) restringir el ingreso de los dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos, y (ii) prohibir el uso de estos aparatos en las aulas tanto para alumnos como profesores.

Con las medidas se logrará: (i) reducir el tiempo de exposición de los menores a estos; (ii) fomentar que su uso se realice bajo la supervisión de sus progenitores; (iii) garantizar que estos

⁸ Om P. Gandhi, L. Lloyd Morgan, Alvaro Augusto de Salles, Yueh-Ying Han, Ronald B. Herberman & Devra Lee Davis. “Exposure Limits: The underestimation of absorbed cell phone radiation, especially in children”. En: *Electromagnetic Biology and Medicine*. 2011.

⁹ Knapon, Sara. *Mobile phones may raise cancer risk in children, study finds*. En: *The Telegraph*, 21 de septiembre de 2008.

¹⁰ Televisión, computador, Internet, teléfonos inteligentes, entre otros.

¹¹ Artur Mazur, Margherita Caroli, Igor Radziewicz-Winnicki, Paulina Nowicka, Daniel Weghuber, David Neubauer, Łukasz Dembinski, Francis P. Crawley, Martin White, Adamos Hadjipanayis. *Reviewing and addressing the link between mass media and the increase in obesity among European children: The European Academy of Paediatrics (EAP) and The European Childhood Obesity Group (ECOG) consensus statement*. En: *US National Library of Medicine – National Institutes of Health*. 22 de noviembre de 2017.

¹² Villanueva Silvestre, Verónica. Programa de prevención del abuso y la dependencia del teléfono móvil en población adolescente. Valencia, Universitat de Valencia, 2012.

¹³ Mendoza Méndez, Rafael Valentín; Baena Castro, Gisela, y Baena Castro, Marcelo. Un análisis de la adicción a los dispositivos móviles y su impacto en el rendimiento académico de los estudiantes de la licenciatura en informática administrativa del centro universitario UAEM TEMASCA TEPEC. 2015.

aparatos no interfieran en la enseñanza dentro de las aulas, con el ejemplo de los profesores y (iv) que sean los establecimientos educativos quienes tengan el control de los aparatos tecnológicos que usan los alumnos hasta noveno grado, de tal forma que sean estos quienes orienten su uso durante el tiempo en que los menores permanecen en estos.

Razones jurídicas

El inciso segundo del artículo 44 de la Constitución Política, en el cual se reconocen expresamente los derechos fundamentales de los niños, impone a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de “(...) *asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos*”. A su vez, el último inciso de este mismo artículo proscribire que “*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*”.

Por su parte, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991, que hace parte del bloque de constitucionalidad con base en lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política, dispone en el artículo 3°:

“1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada” (subrayado por fuera del texto).

En ese mismo sentido, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) reafirma, en sus artículos 8° y 9°, la existencia del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y reconoce que sus derechos prevalecerán frente a cualquier “(...) *decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, niñas y adolescentes*”.

La Corte Constitucional ha estudiado en múltiples oportunidades el alcance de las normas anteriormente citadas y ha establecido que los menores de edad en Colombia gozan de un régimen de protección reforzado, porque son sujetos que

se encuentran en situación de debilidad por su edad¹⁴.

Es por eso que en Colombia el legislador tiene una obligación expresa de asegurar que los derechos de los menores de edad estén plenamente garantizados, sin que existan amenazas que lleven a su vulneración. Así las cosas, cuando se esté frente a circunstancias que representen una amenaza que atente contra los derechos de los menores, el Estado está en el deber de intervenir y asegurar un control sobre la situación amenazante, especialmente a partir de la prevención.

La Corte Constitucional también ha establecido que, excepcionalmente, con el fin de garantizar un derecho de mayor protección, es necesario limitar otros derechos constitucionalmente protegidos. En este proyecto de ley se propone la prohibición expresa de ingresar dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos. La restricción no es caprichosa. Por el contrario, obedece a una necesidad imperiosa, pues el uso extremo de esos aparatos está representando una amenaza para los menores.

Por lo tanto, resulta necesario crear una medida que combata el peligro al que se están exponiendo los menores quienes, en razón de su edad, no tienen el criterio suficiente para discriminar el uso de estos dispositivos. De ahí que, aunque el Estado debe reconocer la importancia de la tecnología, también debe asegurarse de que el uso por parte de los menores se realizará de manera responsable.

Al respecto, aunque la Corte Constitucional ha proscrito las medidas paternalistas de corte *perfeccionista* o de *moralismo jurídico*, por considerar que invaden desproporcionalmente la autonomía de las personas, ha sido clara en admitir la existencia medidas de corte *preventivo*, esto es, aquellas cuyo objetivo es “*proteger los intereses de la propia persona [pues] no se fundan en la imposición coactiva de un modelo de virtud, sino que pretenden proteger los propios intereses y convicciones del afectado*”¹⁵.

La restricción del ingreso de los dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos es una medida necesaria, pues está orientada a prevenir la amenaza de que los derechos de los menores estén siendo violados con su uso indiscriminado, entre otras: (i) restringiendo la cantidad de tiempo en que los menores usen los dispositivos; (ii) promoviendo que, al estar limitado el uso de los aparatos, los menores dediquen el tiempo que pasan en los establecimientos educativos al desarrollo de las actividades propias de estos, y (iii) facilitando que el uso de los dispositivos de telefonía móvil por parte de los menores de edad se realice bajo la supervisión de sus progenitores.

¹⁴ Véase, por ejemplo, la Sentencia C-246 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵ *Ibíd.*

Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que:

“(…) el pleno ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad está relacionado con la capacidad que tienen las personas de tomar decisiones, que depende de una voluntad reflexiva formada. Para el caso de los menores de edad, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto se traduce en que, a mayor capacidad, los niños, niñas y adolescentes tendrán mayor posibilidad de disponer de este derecho, pero siempre guiada por la salvaguarda de su mejor interés y en concordancia con el ejercicio de la patria potestad y la responsabilidad parental.

Por ende, existen diferentes ámbitos en los cuales la autonomía de los menores de edad se ve limitada o condicionada según la etapa de la vida. Es decir, existen claras diferencias entre los comportamientos y la extensión de las conductas que los niños, niñas y adolescentes pueden llevar a cabo o no respecto de los adultos. Por ejemplo, el Código Civil establece los 18 años como la edad para contraer matrimonio, no obstante, admite el matrimonio de mayores de 14 años de edad, siempre que cuente con el consentimiento de los padres, pero lo prohíbe para los menores de esa edad”¹⁶.

El tema de la edad para establecer restricciones a los menores con el fin de protegerlos también ha sido evaluado por la Corte Constitucional en otras ocasiones. Por ejemplo, en la Sentencia T-260 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte analizó un caso en el que la accionante solicitaba la protección de los derechos fundamentales de su hija¹⁷, menor de edad, los cuales, según la demandante, estaban siendo vulnerados porque su padre había abierto una cuenta con el nombre de la menor en una red social.

En la referida sentencia, la Corte advirtió que, aunque “(…) en la época actual es imposible impedir el acceso de los menores a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, pues ellos tienen derecho a acceder a los beneficios que la misma acarrea, (...) dicho acceso debe ser acorde a la edad y madurez del menor a fin de no afectar su desarrollo armónico e integral”. Por lo tanto, según el Alto Tribunal, “(…) la edad y madurez del menor van a determinar el cumplimiento de uno de los principios rectores en materia de protección de datos personales (...)”¹⁸.

Por lo tanto, en este caso es necesario definir un criterio para establecer el rango de los menores a los que les aplica la prohibición, con el fin de asegurar que la restricción es proporcional y razonable. Como se trata de una limitante que tiene que ver con los establecimientos educativos,

el criterio para establecer el rango de la prohibición, partiendo de que el nivel de madurez de los menores va cambiando con el tiempo, es el establecido en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994).

La mencionada ley define, en el artículo 10, el concepto de educación no formal, entendida como la que “(…) se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos”. El artículo 11 de la misma ley dispone, a su vez, que la educación formal está organizada en tres niveles: preescolar¹⁹, básica (primaria y secundaria)²⁰ y media²¹.

De conformidad con el Ministerio de Educación Nacional²², las edades de educación formal son, en promedio: 5 años, para transición; 6 a 10 años, para primaria; 11 a 14 años, para secundaria, y 15 a 16 años, para educación media.

Por lo tanto, a partir de los datos anteriores, de lo establecido en la ley y de los lineamientos jurisprudenciales, la limitación que se propone abarcará los niveles de preescolar y básica. Los grados de educación media, en consecuencia, no estarán sujetos a la prohibición, pues las edades que en promedio abarcan sus estudiantes comprenden un nivel de madurez que razonablemente lleva a pensar que la restricción no tiene lugar.

A su vez, la Corte Constitucional ha sido clara al advertir que los establecimientos educativos deben garantizar el derecho al debido proceso de sus estudiantes²³. Por este motivo, el proyecto establece que estos deberán incluir la prohibición en sus respectivos reglamentos internos o manuales de convivencia.

Por último, el proyecto incluye un artículo en el que se prohíbe el uso de los dispositivos de telefonía móvil dentro de las aulas de clase, tanto por parte de los alumnos, como de los profesores. Como se explicó en el acápite de conveniencia, se busca con esto fomentar la atención de los estudiantes en las aulas, a partir del ejemplo de sus profesores. Al respecto, es pertinente aclarar que la restricción es solo en relación con los dispositivos de telefonía móvil y no frente a aquellos dispositivos tecnológicos con fines educativos.

¹⁹ Que debe comprender mínimo un grado obligatorio.

²⁰ Con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados.

²¹ Con una duración de dos (2) grados.

²² Véase: Ministerio de Educación. Indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia. Edición actualizada en enero de 2014. Pág. 91.

²³ Véase: Sentencia T-967 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

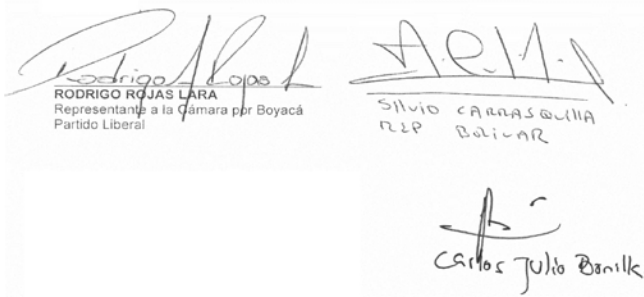
¹⁶ Ibíd.

¹⁷ A la intimidad, al buen nombre y al libre desarrollo de la personalidad.

¹⁸ Sentencia T- 270 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Por las razones planteadas, pongo a consideración este Proyecto de Ley.

Cordialmente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 21 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 099 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Rodrigo Rojas Lara*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 673 - Jueves, 13 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 096 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 097 de 2018 Cámara, por el cual se establecen los derechos y obligaciones para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos para la mitigación del impacto ambiental y el aprovechamiento del espacio y vida útil de los rellenos sanitarios en las entidades territoriales y se incentiva la implementación y uso del sistema de biodigestores y manejo de residuos sólidos en las entidades territoriales.	10
Proyecto de ley número 099 de 2018 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país a estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria y se restringe su uso en las aulas.	27