

Bogotá D. C., marzo de 2023

Honorables congresistas:

H.R. ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN
H.R. JOSÉ ALBERTO TEJADA
H.R. WILMER YAIR CASTELLANOS
H.R. JOSÉ ELIÉCER SALAZAR
H.R. ALEXANDER HARLEY BERMÚDEZ
H.R. LUIS DAVID SÚAREZ
H.R. MARÍA DEL MAR PIZARRO
H.S. DIELA LILIANA BENAVIDES
H.S. LILIANA ESTHER BITAR

H.S. KARINA ESPINOSA
H.S. LAURA ESTHER FORTICH
H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
H.S. JUAN FELIPE LEMOS
H.S. ANGÉLICA LISBETH LOZANO
H.S. JUAN SAMY MERHEG
H.S. JOHN JAIRO ROLDÁN
H.S. CARLOS MANUEL MEISEL
H.S. PAULINO RIASCOS

Coordinadores ponentes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- Ciudad -

Asunto: Comentarios frente al proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”

El Consejo Gremial Nacional, actuando en nombre de los 32 gremios más representativos de la economía, de manera respetuosa se permite compartir comentarios frente al proyecto de ley de radicación 338 de 2023 de Cámara de Representantes, 274 de 2023 de Senado de la República “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”.

Desde el sector productivo y empresarial somos promotores y colaboradores activos en la ejecución de iniciativas que tengan por objeto la reducción de brechas y el desarrollo social y económico del país. Es por esto por lo que se destacan propuestas como la priorización de la mujer rural en el acceso a los programas de tierras y la ejecución de proyectos de sistemas de transporte público bajo criterios de sostenibilidad.

Esta comunicación está dividida en dos partes; en la primera, expondremos las consideraciones frente al Plan Nacional de Desarrollo y, en la segunda, presentaremos comentarios frente a algunos artículos del proyecto de ley que por su alcance y contenido impactan el funcionamiento del sector productivo.

| | | |
|----|---|---|
| 1. | Consideraciones constitucionales frente al Plan Nacional de Desarrollo..... | 2 |
| a. | Unidad de materia y reforma a normas orgánicas y sustantivas. | 3 |
| b. | Principio de seguridad jurídica y confianza legítima | 4 |
| c. | Principio de certeza y legalidad del tributo..... | 5 |
| d. | De las facultades extraordinarias del Presidente de la República | 7 |
| 2. | Comentarios sectoriales frente al articulado..... | 8 |

| | |
|--|----|
| a. Sector agropecuario | 8 |
| b. Transición energética | 10 |
| c. Sector turismo | 20 |
| d. Infraestructura y compras públicas..... | 23 |
| e. Sector vivienda y construcción..... | 31 |
| f. Comercio Exterior..... | 36 |
| g. Sector transporte de carga y logística..... | 37 |
| h. Servicios públicos domiciliarios..... | 39 |

1. Consideraciones constitucionales frente al Plan Nacional de Desarrollo

Frente al articulado del Plan Nacional de Desarrollo, vale la pena analizar el alcance y las limitaciones que constitucional, legal y jurisprudencialmente se han definido. Criterios relevantes sin los cuales no se podrán materializar los objetivos y metas de desarrollo social y económico planteados en las bases de este proyecto.

La Constitución Política de Colombia¹ y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo² definen el Plan Nacional de Desarrollo como una ley ordinaria que se compone de tres partes: (i) las bases del plan, que contienen los objetivos de mediano y largo plazo; (ii) el plan plurianual de inversiones, que contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y; (iii) las disposiciones instrumentales, donde se encuentran los mandatos normativos que materializan los propósitos de cada Gobierno.

Con respecto al alcance del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha definido su naturaleza jurídica y sus alcances y limitaciones:

- Los planes nacionales de desarrollo deben tener una cobertura nacional, ya sea en temas sectoriales y/o territoriales.
- Su vigencia es temporal.
- No están diseñados constitucionalmente para modificar o derogar normas estatutarias, sustantivas u orgánicas.
- No pueden contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República le corresponden.
- No son una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias.
- Deben responder al principio de unidad de materia, para lo cual, las disposiciones instrumentales deben tener un carácter de, medio a fin, con las metas previstas en la parte general del plan³.

¹ Constitución Política de Colombia, Artículo 339 y 341

² Ley 152 de 1994, Artículo 5

³ Existe una sólida jurisprudencia por parte de la Corte Constitucional sobre este tema: Sentencias C - 095 de 2021, C - 415 de 2020, C - 126 de 2020, C - 464 de 2020 y C - 105 de 2021.

Bajo estos criterios, desde el Consejo Gremial Nacional nos permitimos señalar algunos de los apartados del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, en los que consideramos se están excediendo los alcances definidos por la Constitución y la jurisprudencia frente a este tipo de normas.

a. Unidad de materia y reforma a normas orgánicas y sustantivas.

Frente a la modificación de normas orgánicas de ordenamiento territorial, las reformas al Código de Comercio, la creación de mecanismos propios de leyes sustantivas y el establecimiento de prohibiciones con vocación de permanencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia C-047 de 2018 señala que:

“el desarrollo jurisprudencial del principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales, ha hecho énfasis en dos requisitos especiales: (a) no pueden modificar o derogar normas sustantivas u orgánicas; y (b) temporalidad: no pueden tener vocación de permanencia”. (En negrilla por fuera del texto).

De esta manera, la ley del Plan Nacional de Desarrollo, que es una ley ordinaria, no puede modificar normas que por sus características tienen una jerarquía normativa superior. Es decir, no puede modificar normas estatutarias, orgánicas, sustantivas (códigos), ni mucho menos la Constitución Política.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo no está diseñado constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar leyes que por su naturaleza tuvieron un trámite legislativo especial, ni contener regulación sobre las materias que expresamente correspondan al Congreso de la República⁴. Por lo tanto, los siguientes artículos no cumplen con los criterios de constitucionalidad:

- El párrafo 3 del artículo 42 que establece una acción especial de titulación de la posesión, lo que representa una modificación tácita al Código Civil y al Código General del Proceso, normas sustantivas que expresamente deben ser reformadas por el Congreso de la República en los términos del artículo 150 de la Constitución Política⁵.
- El artículo 42, que adiciona el párrafo 3º al artículo 36 del Decreto Ley 902 de 2017, que se refiere a la “Formalización de predios privados”, por tratarse de una propuesta en materia de derechos sustantivos debe ser reformada por el Congreso de la República en los términos del artículo 150 de la Constitución Política⁶.

⁴ Corte Constitucional, Sentencias C – 415 de 2020

⁵ Constitución Política de Colombia, Artículo 150, numeral 2. “Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.”

⁶ Ibidem

- El artículo 69, que modifica el inciso 3º del artículo 80 del Código de Comercio, por tratarse de una norma sustantiva que debe ser reformada por el Congreso de la República en los términos del artículo 150 de la Constitución Política⁷.
- El artículo 91 que regula el mecanismo de reconocimiento de la calidad de “segundo ocupante”, dado que establece el reconocimiento de un derecho sustantivo, que constitucionalmente no debería ser creado mediante una ley ordinaria.
- El artículo 240, que faculta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para otorgar títulos de propiedad a hogares que tengan la calidad de poseedores. Es decir, que faculta a un Ministerio, órgano de la rama ejecutiva del poder público, a hacer efectivos derechos y obligaciones de propiedad. Esta disposición modifica la Constitución⁸, desconociendo el principio de separación de poderes, así como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia⁹, la cual establece que corresponde a la administración de justicia hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades. Normas que tienen un trámite especial y que en ninguna circunstancia deberían ser reformadas mediante una ley ordinaria.

b. Principio de seguridad jurídica y confianza legítima

Tradicionalmente, se ha dicho que la seguridad jurídica es un principio central que supone una garantía de certeza, frente a la cual una vez satisfechos los supuestos de hecho y de derecho previstos en las normas, opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto; además, constituye un elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso¹⁰.

Sin embargo, el artículo 21 del Plan Nacional de Desarrollo contiene disposiciones que generan un marco de inseguridad jurídica, porque incorpora 6 niveles de prevalencia de las determinantes de Ordenamiento Territorial, en las cuales de la práctica, única y exclusivamente van a prevalecer los aspectos ambientales, sin articularlos con otros componentes del territorio, como por ejemplo, aquellos relacionados con red vial nacional, infraestructura aeroportuaria, patrimonio cultural, entre otros.

Así mismo, incluye elementos de protección en un sentido amplio, como por ejemplo los ecosistemas, el ciclo del agua, etc. Elementos que no cuentan con una definición o acotamiento en el ordenamiento jurídico colombiano y que puede generar interpretaciones subjetivas y arbitrariedades en su aplicación.

⁷ Ibidem

⁸ Constitución Política de Colombia, Título VIII, De la rama judicial

⁹ Ley 270 de 1996, artículo 1

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T – 502 de 2002

Además, se crea una nueva determinante para *“las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación”* sin atarlo a criterios técnicos para definir la aptitud del suelo para este fin ni identificar cuáles zonas harán parte de esta categoría, solo se hace referencia a conceptos aún no definidos como *“frontera agrícola”*, *“áreas de protección para la producción de alimentos”* y *“zonas de reserva campesina”*

Se dispone que las *“entidades competentes”* delimiten cartográficamente las áreas con determinantes y sus restricciones de uso en el modelo de datos de administración del territorio, lo cual desconoce las competencias constitucionales de los municipios para regular el uso del suelo.

En el mismo artículo se incluye que para las territorios indígenas y colectivos las determinantes de ordenamiento del territorio respetarán y acatarán *“los principios de la Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo y/o comunidad Indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera”*, conceptos amplios e indeterminados que generan inseguridad jurídica.

Frente a las disposiciones del artículo 39, que modifica el artículo 4 de la Ley 160 de 1994, creando subsistemas dentro de los cuales está el ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria, respetando el derecho a la objeción cultural de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Es importante indicar que no es claro a que se refieren con conflictos socio ambientales, su alcance y procedimientos. Esta es una medida que necesita un desarrollo posterior, aclarando que la solución de conflictos tiene los respectivos procedimientos establecidos en la ley, así como los métodos alternativos de solución de conflictos.

Como otro subsistema, la delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Respetuosamente se considera inconveniente, pues no se define su naturaleza jurídica e implica que esas zonas tendrán únicamente la destinación y vocación aquí establecida.

c. Principio de certeza y legalidad del tributo.

En los artículos 138 y 139 del proyecto de ley, se crean dos tributos territoriales para la financiación de sistemas de transporte, (i) un instrumento de captura de valor del suelo como contribución por valorización o plusvalía por obra pública y (ii) una sobretasa sobre el impuesto predial.

Frente al establecimiento de impuestos territoriales mediante el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte Constitucional ha definido que, en materia tributaria, el legislador tiene una

competencia concurrente con las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales¹¹, de esta manera:

“...al expedir leyes que autorizan la creación de tributos territoriales, corresponde al Congreso definir sus aspectos básicos (como son el hecho generador, los sujetos y la metodología para fijar la tarifa),”. (En negrilla por fuera del texto).

En efecto, la Corte establece que el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales deben determinar los elementos estructurales del tributo, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Estos elementos deben ser **determinables a partir de la ley**¹², quien es la que establece el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. Bajo estas consideraciones se analiza el contenido de los dos tributos en cuestión:

| Artículo | Satisfacción del criterio constitucional |
|---|--|
| <p>ARTÍCULO 138. – Modifíquese el artículo 2 de la Ley 310 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2. COFINANCIACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. (...)</p> <p>PARÁGRAFO SÉPTIMO. En los convenios de cofinanciación de nuevos proyectos o sistemas se deberá incluir la obligación a cargo de las entidades territoriales de actualizar los catastros de las zonas en donde se ubique el proyecto, de tal manera que se tenga una nivelación entre el avalúo catastral con el comercial; así como la de implementar instrumentos de captura de valor del suelo como contribución por valorización o plusvalía por obra pública. La financiación de la actualización de los catastros de las zonas en donde se ubique el proyecto estará a cargo de las entidades territoriales sin comprometer recursos del convenio de cofinanciación.</p> | <p>Hecho generador: valorización o plusvalía por obra pública.</p> <p>Sujeto activo: entidades territoriales.</p> <p>Sujeto pasivo: sujetos beneficiarios de la valorización o plusvalía de determinada obra pública.</p> <p>Metodología para fijar la tarifa: no se establece.</p> |
| <p>ARTÍCULO 139. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 33. OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE (...)</p> | <p><u>Sobretasa al impuesto predial</u></p> <p>Hecho generador: propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble.</p> <p>Sujeto activo: el municipio en cuya jurisdicción se encuentre situado el inmueble.</p> |

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C – 101 de 2022

¹² Ibidem

| | |
|--|--|
| <p>1. Recursos territoriales. Las autoridades de los departamentos, municipios, distritos o áreas metropolitanas podrán aportar recursos propios, y recursos de capital para la sostenibilidad de los sistemas de transporte público. Para estos efectos las entidades territoriales podrán comprometer un porcentaje del recaudo del impuesto predial unificado o establecer una sobretasa sobre el impuesto predial unificado liquidado para la sostenibilidad de su sistema de transporte público.</p> | <p>Sujeto pasivo: personas naturales o jurídicas propietarias de los predios.</p> <p>Metodología para fijar la tarifa: no se establece.</p> |
|--|--|

Al no existir certeza sobre la metodología para fijar la tarifa de los tributos, los dos apartados citados anteriormente resultarían inconstitucionales.

d. De las facultades extraordinarias del Presidente de la República

Respecto a las facultades extraordinarias con las que se revestiría al Presidente de La República en los términos del artículo 298 del proyecto de ley, es preciso señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de facultades excepcionales, señala lo siguiente¹³:

*“... las facultades extraordinarias deben otorgarse por un término determinado, que no podrá ser superior a seis meses; **deben ser precisas**, esto es que no sean indeterminadas, y siempre y cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje; se exige también que tales facultades sean solicitadas ...”* (En negrilla por fuera del texto).

En este sentido, frente a la precisión de las facultades, la Corte es clara al señalar que cada asunto o tema que haga parte de la delegación al Presidente de la República debe ser plenamente identificable e individualizable. Las materias o asuntos que debe regular el Gobierno por medio de decretos con fuerza de ley deben ser precisas, esto es, delimitadas, puntuales y específicas, y estar expresa y taxativamente consignadas en la ley de habilitación legislativa.

Frente a estos criterios constitucionales, se enuncian algunos de los literales del artículo 298 del proyecto de ley en estudio:

“a) Crear, escindir, fusionar, suprimir, integrar, o modificar la naturaleza jurídica, de entidades de la rama ejecutiva...

... g) Crear, escindir, fusionar, suprimir o modificar la naturaleza jurídica de fondos cuenta con o sin personería jurídica, o de patrimonios autónomos, destinados a la administración y/o ejecución de recursos públicos...

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C – 151 de 2004

... j) Depurar y modificar la normativa vigente para establecer los instrumentos que se requieran para implementar las políticas de reindustrialización y fortalecimiento de la economía popular, incluyendo la definición de incentivos no tributarios, mecanismos para promover alianzas de atracción de inversión extranjera directa sostenible y transferencia tecnológica, cesión y gestión de activos y esquemas de financiamiento para el fortalecimiento productivo”.

Al respecto, se debe señalar que en el proyecto de ley no hay precisión sobre el alcance de las facultades otorgadas al Presidente de la República, toda vez que las funciones señaladas son abiertas, amplias e indeterminadas, son facultades que no tienen un marco que limite su gestión ni dan claridad sobre el propósito ni los objetivos buscados.

Además, es preciso señalar que no se encuentra unidad de materia entre las funciones que se están otorgando y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, debido a que la amplitud de las facultades no permite identificar la relación de medio a fin entre las facultades y los objetivos del Gobierno Nacional. Bajo este análisis, las facultades expuestas no satisfacen los parámetros de constitucionalidad establecidos por la Corte Constitucional.

Por otra parte, en el artículo 160 del proyecto del PND, se faculta al Presidente para que expida el decreto con fuerza de ley que regule las condiciones especiales de reclusión de los miembros de pueblos y comunidades indígenas, esta facultad excede los límites del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución que restringen que el Presidente expida o modifique leyes estatutarias mediante decretos con fuerza de ley. De esta manera, al tratarse de una norma que reglamenta el ejercicio de derechos fundamentales como la intimidad personal y familiar, unidad familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión, trabajo y educación; estamos frente a una norma estatutaria que, de forma estricta, corresponde ser expedida por el Congreso de la República.

2. Comentarios sectoriales frente al articulado

Se hacen algunos comentarios frente al articulado, los cuales solicitamos sean tenidos en cuenta debido al impacto potencial que generan en el sector productivo y empresarial del país:

a. Sector agropecuario

Frente a algunos de los artículos que se encuentran ubicados en el eje del ordenamiento territorial se puede generar un impacto para el desarrollo de actividades agropecuarias. Tal es el caso de la modificación de determinantes de ordenamiento territorial, a través de las cuales, se considera podría variarse la regulación de las actuales zonas de protección ambiental. Igualmente, genera inquietud la referencia a comunidades étnicas en atención a que parecería que estas se entienden como autoridades ambientales en sus zonas tituladas.

En relación con las políticas en materia de tierras (sección V), relacionados con regularización, se identifica que la modificación a la estructura institucional del catastro multipropósito mantiene a la Agencia Nacional de Tierras, a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la posibilidad de que los municipios o las asociaciones de estos puedan contratarse para ser operador catastral en el país. La variación más relevante, se encuentra en que se contempla el Catastro Multipropósito con enfoque étnico y que en estas áreas los operadores serán las comunidades o grupos étnicos.

Por otro lado, se expedirá un reglamento para que se garantice su participación en todos los procesos de gestión catastral y en tal sentido, esto impactará también las actividades del Catastro “individual”. También se establece que el Ministerio de Vivienda creará programas de formalización y saneamiento de la propiedad rural (artículo 240). Al respecto se cuestiona si se están duplicando competencias de este Ministerio con las que corresponden a la ANT.

Sobre la disposición del artículo 13, mediante la cual la Agencia de Renovación del Territorio – ART, estará adscrita al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, de forma respetuosa se solicita mantener la adscripción de la entidad al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, porque la entidad, bajo este esquema, ha generado acciones asertivas para la implementación del mecanismo de obras por impuestos en los territorios PDET. Bajo esta afirmación no se justifica la adscripción de la ART a una entidad recién conformada, lo que puede restar celeridad, eficiencia y economía al desarrollo de sus funciones.

Frente al artículo 20 del proyecto de ley, mediante el cual se entrega la facultad de regulación de actividades de bienestar animal al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, amablemente solicitamos aclarar que las actividades de bienestar animal relacionadas con los animales de producción, como es el caso del sector pecuario, deben seguir siendo parte de las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como cartera encargada de las políticas públicas a efectos de garantizar la seguridad alimentaria del país. De esta manera, se debe dar claridad en el sentido de que la protección que se pretende en este artículo, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debe referirse a las especies naturales, entornos, paisajes y fauna silvestre, pero no a las actividades productivas generadoras de alimentos.

Con respecto al artículo 77 del articulado, que dispone la creación de un Censo Económico Nacional, llama la atención que se desconozcan las actividades agropecuarias rurales y se concentren únicamente en la caracterización de la población que se dedica a las actividades económicas relacionadas con servicios o industria, entre otros. Es de gran importancia que se promueva la actualización del Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014, como base fundamental para la implementación de cualquier programa que pueda beneficiar al campo colombiano.

En materia de financiamiento para el sector agropecuario (artículo 176), llama la atención la inclusión de un artículo que abre la posibilidad a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario a reglamentar las condiciones de colocación de la cartera sustitutiva considerando beneficiarios

y actividades según las políticas de focalización del Ministerio de Agricultura. Si se consideran los anuncios realizados por el gobierno en esta materia, la disposición puede generar restricciones en la colocación de recursos que van a través de esa cartera y ralentizar las dinámicas de financiamiento especialmente para medianos y grandes productores que son atendidos por la banca comercial, lo cual implicaría la posibilidad de restringir el crédito a actores fundamentales en la producción y transformación de los alimentos del país.

En la misma línea se modifica la composición de la CNCA, se elimina la participación del delegado del Banco de la República. Esta decisión puede tener un impacto negativo sobre las determinaciones que se tomen en materia de política de crédito para el sector. El Banco de la República es una parte fundamental en la Comisión, dado que es el órgano de carácter técnico que reglamenta las condiciones relacionadas con las inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario y otras operaciones de FINAGRO y tiene una visión global sobre aspectos de política crediticia y conocimiento del funcionamiento y manejo de los intermediarios financieros. Por esta razón se considera que su participación es importante para la toma de decisiones y la formulación de políticas de financiamiento del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

De manera complementaria, preocupa la fuente recursos que será usada para la creación de instrumentos de inclusión financiera y la promoción de la economía popular (que según anuncios del gobierno hace referencia a actividades con un desarrollo en zonas mayoritariamente urbanas), puesto que se menciona que la implementación de la política se realizará a través del Grupo Bicentenario, del cual hacen parte entidades vitales para el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario como son Finagro, Banco Agrario y Fiduagraria. Esto, sumado a las facultades extraordinarias mencionadas más adelante, puede causar una reducción en la bolsa de recursos para incentivos y subsidios del financiamiento del sector.

b. Transición energética

El artículo 186, mediante el cual se prohíbe la explotación minera a cielo abierto de carbón térmico, es contrario al artículo 80, 360 y 361 de la Constitución, pues se está eliminando una actividad económica reconocida, permitida y promovida en la Constitución. Es deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, esto incluye los recursos renovables y no renovables como el carbón. Igualmente, las facultades del legislador sobre la explotación de recursos naturales no renovables están dadas para regular o intervenir las actividades económicas para racionalizar la economía y mejorar la calidad de vida de los habitantes, pero no para prohibir o anular la actividad.

El artículo 360 reconoce de manera clara y expresa la explotación de los recursos naturales no renovables y acto seguido señala que dicha explotación causará una contraprestación económica a favor del Estado a título de regalía. De este modo, la prohibición que trae el artículo 186 del PND anula el efecto directo de los artículos 360 y 361 de la Constitución, que es generar los recursos para el bienestar social y aumentar la competitividad general de la economía. El

artículo 186 desdibujaría la finalidad del Sistema General de Regalías como una de las principales fuentes de financiación del Estado.

En ningún caso es posible prohibir a través de una ley una actividad económica reconocida y promovida en la Constitución, pero aún si se quisiera insistir en la aprobación del artículo 186 este desborda el ámbito material del Plan Nacional de Desarrollo, pues cualquier disposición relacionada con la explotación de los recursos naturales no renovables debe estar contenida en el Código de Minas que es regulación sistemática, completa, especial y de aplicación preferente en materia minera (Art. 3 Ley 685 de 2001).

De la redacción del mismo artículo, se puede inferir que el tiempo para llevar a cabo el proceso de transición minero-energética de forma responsable no se ajusta con la dinámica económica del país, poniendo en peligro la seguridad jurídica de algunos derechos adquiridos los cuales por mandato constitucional no pueden ser desconocidos, ni vulnerados por leyes posteriores.

Preocupa también el artículo 188 del Proyecto, mediante el cual se modifica el artículo 54 de la Ley 143 de 1994, aumentando el porcentaje de las transferencias del sector eléctrico para plantas solares y eólicas, las cuales pasarían del 1% al 6%. Al respecto, es clave recordar la alta sensibilidad financiera de estos proyectos frente a incentivos negativos y positivos de naturaleza tributaria, fiscal y aduanera, por lo que un aumento del valor de las transferencias, sumado a otras medidas como la de la tasa mínima de tributación contemplada en la Reforma Tributaria expedida el año pasado, puede comprometer su desarrollo, afectando también el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático asumidos por el país y la suficiente oferta de generación de energía para los años venideros. Ello, adicional a las realidades territoriales a las que deben enfrentarse sus desarrolladores, que de por sí generan sobrecostos en su avance y consideraciones profundas frente a nuevas inversiones.

Frente a la creación de los Consejo Territoriales de Agua (artículo 22), cabe resaltar que eventualmente la creación de órganos adicionales de participación a nivel territorial podría generar complejidades de cara a la realización de obras, proyectos y actividades que resulten necesarias en diferentes sectores y zonas del país. Por ello, se sugiere la siguiente modificación:

ARTÍCULO 22. CONSEJOS TERRITORIALES DEL AGUA. *Créense Consejos Territoriales del Agua en cada una de las eco regiones y territorios estratégicos priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026”, cuyo objeto será fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio entorno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático. ~~Para tal efecto, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la conformación, funcionamiento y articulación de estos Consejos con otros espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de la política nacional de gestión integral del recurso hídrico, o la que haga sus veces, y en los instrumentos de ordenamiento del territorio.~~*

De otra parte, a través del artículo 190 del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo se incluyen en la Ley 1715 de 2014 las definiciones de comunidades energéticas e hidrógeno blanco. Al respecto, se ponderan los esfuerzos del Gobierno por darle un mayor papel a las comunidades en relación con el autoabastecimiento de energéticos, pero sería importante conocer, en forma previa a la inclusión de una definición legal, cuáles son los alcances de la figura, para tener seguridad en cuanto a la viabilidad de esta. En cuanto al hidrógeno blanco, se valora su inclusión como FNCER, pero se cree que para que los esfuerzos del Gobierno en materia de sostenibilidad alcancen todo su potencial, debe ampliarse también la definición de hidrógeno verde, de manera que esta incluya el que puede producirse a partir de grandes embalses hidroeléctricos los cuales, por esencia, son renovables y verdes. Adicionalmente se solicita que se incluya al gas como combustible de la transición, para lo cual se propone que en el marco de la definición de los "combustibles renovables" se incluya al gas natural, o que se adicione dentro de las alternativas mencionadas, a los "combustibles de transición", en donde explícitamente se incorpore al gas natural como parte del desarrollo de estas comunidades energéticas.

Ahora bien, en relación con el artículo 197 del proyecto de PND, con el que se pretende modificar el artículo 74 de la Ley 143 de 1994, eliminando las restricciones a la integración vertical entre las actividades de generación y transmisión, se cree que una medida de tanta importancia debe estar acompañada de mecanismos que garanticen la independencia funcional y jurídica del Operador del Mercado Eléctrico (XM), con el fin de que este agente sea autónomo y sus decisiones se tomen con transparencia y objetividad y se evite la presencia de conflicto de intereses con las demás empresas y actividades del sector eléctrico. De igual forma, la medida anunciada debería sopesar a profundidad aspectos relacionados con los beneficios y/o perjuicios de levantar las restricciones en materia de integración, con mayor razón si se tiene en cuenta la utilidad probada de las mismas, durante las casi tres décadas que han pasado desde la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994, y de igual forma con la manera en que se resolverán eventuales conflictos de interés entre unidades o dependencias de un mismo grupo empresarial que desarrollen diversas actividades dentro de las cadenas de prestación de los servicios de electricidad y gas combustible. Al respecto, la CREG tiene dentro de su agenda tales análisis y convendría que se le permita desarrollarlos, de manera que la decisión que se tome sea la mejor para los mercados y para los usuarios finales del servicio de energía. Por otro lado, al tratarse de normas sustantivas, no deberían modificarse mediante el Plan Nacional de Desarrollo, como se explicó en los primeros títulos.

Frente a los comentarios expuestos, de manera atenta se propone:

| TEMA IDENTIFICADO | JUSTIFICACIÓN | PROPUESTA DE ARTICULADO |
|--|---|--|
| BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO – SEGURIDAD ENERGÉTICA Y | En materia de carbono neutralidad y resiliencia climática, se considera pertinente incluir la seguridad energética y electrificación de la economía como pilares a considerar en la fijación de políticas ambientales y | ARTÍCULO XX. En la definición de políticas energéticas y la expedición de regulación sectorial aplicable a los mercados de energía eléctrica y gas combustible, tendrán prioridad en su aplicación los principios de |

| | | |
|---|---|--|
| <p>ELECTRIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA</p> | <p>energéticas y en la expedición de regulación asociada.</p> <p>En la actualidad, se da preponderancia, solamente, a los temas de resiliencia y carbono neutralidad, lo que puede llevar a medidas normativas a nivel ministerial y regulatorio, que, por dar prioridad a la transición energética y a la diversificación de la matriz, pongan en riesgo la seguridad y confiabilidad energéticas de la Nación.</p> | <p>seguridad energética y electrificación de la economía.</p> <p>Para efectos de la aplicación del presente artículo, se entenderá que cualquier acto normativo sectorial, sin importar su objetivo, deberá ponderar la aplicación de los principios a que se refiere el inciso primero, de lo cual deberá quedar constancia en la parte considerativa del acto y en sus documentos soporte.</p> |
| <p>HIDRÓGENO VERDE</p> | <p>Se considera que debe ampliarse la definición de hidrógeno verde a aquel generado por Fuentes de Energía Renovable, en línea con las definiciones de agencias internacionales como la AIE para el sector energético.</p> <p>Ello ampliará y mejorará el potencial de producción “verde” del país al ofrecer beneficios que permitan aprovechar al máximo el potencial hidroeléctrico con el que cuenta Colombia.</p> | <p>ARTÍCULO XX. El numeral 23 del artículo 5º de la Ley 1715 de 2014, adicionado por el artículo 5º de la Ley 2099 de 2021, quedará así:</p> <p>23. Hidrógeno Verde. Es el hidrógeno producido a partir de fuentes de energía renovable, dentro de las cuales se incluye toda la hidroelectricidad sin distinción de tamaño, además de las FNCER (biomasa, pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, eólica, calor geotérmico, solar, mareomotriz), entre otros; y se considera FNCER.</p> |
| <p>SEGURIDAD FÍSICA DE PROYECTOS ENERGÉTICOS</p> | <p>Se debe reiterar la obligación estatal de garantizar la seguridad de proyectos energéticos de interés nacional o con compromisos según los mecanismos de asignación vigentes, y establecer que cuando se celebren convenios entre sus desarrolladores y el Estado, los costos asumidos por los inversionistas del sector deben ser descontados, total o parcialmente, de la renta de los agentes.</p> | <p>ARTÍCULO XX. DESCUENTO CONVENIOS DE DEFENSA. Con el fin de promover nuevas fuentes de financiación para el sector Defensa, las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que desarrollen proyectos estratégicos para la infraestructura del país, que celebren convenios con el Ministerio de Defensa con el objeto de garantizar la seguridad en el desarrollo, implementación, puesta en marcha y funcionamiento de dichos proyectos, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta del periodo gravable que corresponda, el cien por ciento (100%) de los valores pagados y certificados por el Ministerio de Defensa en virtud de dicho convenio.</p> <p>Al descuento establecido en el presente artículo no le será aplicable lo dispuesto en el artículo 259-2 del Estatuto Tributario.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>INDEPENDENCIA DEL OPERADOR DEL MERCADO DE ENERGÍA MAYORISTA</p> | <p>Es un tema del mayor interés para los gremios verificar la existencia de condiciones que garanticen la independencia del operador del mercado respecto de quien desarrolle otras actividades del servicio (energía, y/o gas). Para ello, se está realizando un seguimiento al proceso de integración entre XM, ISA y Ecopetrol, asegurando la transparencia e independencia del CND, ASIC y el LAC.</p> <p>Valga la pena anotar que lo aquí indicado va en línea con las recomendaciones plasmadas en la Hoja de Ruta de la Transición Energética.</p> | <p>ARTÍCULO XX. En un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG deberán expedir la normatividad pertinente para garantizar la independencia física, económica y jurídica entre el Operador del Mercado y el sistema (CND, ASIC, LAC), o quien haga sus veces, con el Grupo Ecopetrol, cualquier entidad del Estado o cualquier otro agente del mercado.</p> <p>Parágrafo: En el mismo plazo al que se refiere este artículo, la CREG deberá evaluar esquemas de participación de los agentes del mercado energético para el agente que desarrolle la operación del mercado y el sistema, en los que no exista situación de control de ningún tipo de participante.</p> |
| <p>SISTEMAS DE COMERCIO DE EMISIONES Y CUPOS TRANSABLES</p> | <p>Se considera fundamental y necesario que se pueda dar creación, ejecución e implementación de un sistema de comercio de emisiones en el país, en articulación con los objetivos y alcances planteados en la ley 1931 de 2018, las acciones y líneas de tiempo mencionadas en la NDC 2020, la estrategia 2050 y el PIGCC, donde se enuncia la creación del Programa Nacional de Cupos Transables de emisiones con un horizonte de reglamentación al 2023 e implementación al 2030.</p> <p>Con el objetivo de contar con una herramienta de mercado que permita capturar adecuadamente las externalidades ambientales de todas las actividades productivas y, a su vez, con un instrumento para atraer inversiones asociadas a la mitigación del cambio climático en el país (en el marco de la descarbonización global y el Acuerdo de París) el PND debe buscar la implementación de un sistema de comercio de emisiones nacional, cuya formalización ha tomado más tiempo de lo esperado.</p> | <p>ARTÍCULO XX. El Gobierno nacional deberá reglamentar el artículo 30 de la Ley 1931 de 2018, en un plazo no mayor a seis meses a partir de la expedición de esta Ley, el programa nacional de cupos transables de emisión de GEI coherente con las metodologías internacionales existentes.</p> <p>La comisión de estudio para la promoción y desarrollo de Mercados de Carbono en Colombia establecida en la ley 2169 de 2021, deberá garantizar que las diversas metodologías implementadas nacionalmente por las instituciones privadas y públicas se unifiquen o reconozcan a nivel internacional, fomentando la medición de emisiones de GEI y su transacción.</p> <p>Cada una de las carteras económicas, deberán tener estimadas las emisiones de GEI antes de asignar un monto de emisiones a mitigar y cupos para transar en mercados nacionales e internacionales.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>Con esta herramienta en funcionamiento, tal y como lo demuestra el modelo europeo, se evitará una planeación centralizada del sector energético, con los perjudiciales efectos que son de esperar de este tipo de medidas.</p> | |
| <p>MECANISMO DE NO CAUSACIÓN DEL IMPUESTO AL CARBONO</p> | <p>Uno de los elementos clave que ha estado en la agenda de país y que demanda la atención internacional y regional es precisamente lo establecido en el PND bajo el pilar de “<i>d. Creación de un mercado de carbono, justo, equitativo e incluyente</i>”. Para progresar en este propósito existe una necesidad directa de integración de diversos instrumentos para el cambio climático como son: i) impuesto nacional al carbono y su mecanismo de no causación, ii) Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE), iii) posiciones específicas de compromisos del Artículo 6 -Acuerdo de Paris y iv) mercado voluntario de carbono global. Estos instrumentos son importantes para la configuración de un mercado de carbono en el país; es por esto que el PND debe articular las estrategias para su regulación que posibilite la dinamización e incentivo de las empresas a formar parte.</p> <p>De acuerdo con esto, el mecanismo de no causación estimula a que los contribuyentes que compensen sus emisiones a través de la adquisición de créditos de carbono, no se les cause el impuesto, lo que incentiva a la inversión en iniciativas de mitigación para la reducción de emisiones GEI. En ese contexto, sería conveniente, eliminar el contenido del párrafo 1 del artículo 47 de la Ley 2277 de diciembre de 2022 en la parte que limita la no compensación del impuesto al carbono al 50% del consumo de los combustibles fósiles gravados por el impuesto nacional al carbono por desincentivar, limitar el</p> | <p>Artículo XX. Modifíquese el párrafo 1 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 47 de la Ley 2277 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 1.-El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.</p> |

| | | |
|----------------------------|--|--|
| | instrumento y eliminar el objetivo de la no causación del impuesto. | |
| MOVILIDAD ELÉCTRICA | <p>Con la electrificación del transporte, el país puede conjugar tres grandes objetivos: I.) la reducción de contaminantes locales en las ciudades, II.) la reducción de gases de efecto invernadero, y III.) el aprovechamiento de la energía eléctrica de bajas emisiones con las cuales cuenta el país.</p> <p>Para seguir avanzando en la adopción e implementación la movilidad eléctrica, a través de metas más ambiciosas para todos los modos de transporte, en el PND se debe procurar la constante interlocución de, cuando menos, 4 actores de política:</p> <ul style="list-style-type: none"> · El Ministerio de Minas y Energía, quien incentivará la reglamentación tanto técnica como de mercado para la integración de la tecnología; · · El Ministerio de Transporte, quien impulsará la electrificación del transporte como acción fundamental en su estrategia de mitigación y adaptación al Cambio Climático; · · El Ministerio de Vivienda, quien coordinará a nivel nacional, regional y local la inclusión del transporte eléctrico en los Planes de Ordenamiento Territorial; · · El Ministerio de Ambiente, quien incorporará el transporte eléctrico como herramienta efectiva para la disminución de contaminantes y descarbonización. · · Los entes y autoridades territoriales, claves en la implementación y desarrollo de acciones, en quienes recaen varias reglamentaciones pendientes de la ley 1964 de 2019 | <p>ARTÍCULO XX. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a seis (6) meses, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, reglamentará incentivos a la movilidad sostenible del transporte terrestre, para lo cual establecerá una serie de incentivos para vehículos eléctricos y a gas natural , en este último caso, con un alcance mínimo en modo eléctrico, que deberá ser definido en conjunto por los Ministerios de Transporte y de Minas y Energía.</p> <p>La reglamentación que se expida contemplará, como mínimo, medidas asociadas a la restricción al tránsito en ciudades y carreteras para vehículos no enchufables, acceso preferencial a estacionamiento para vehículos enchufables, y otras relacionadas con las revisiones técnicas reglamentarias periódicas.</p> <p>Parágrafo. Será obligatorio, a partir de la vigencia de esta Ley, que en los Planes de Ordenamiento Territorial se incluyan medidas que incentiven la movilidad sostenible en los territorios. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará lo pertinente, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de esta Ley.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>INTERCONEXIONES INTERNACIONALES</p> | <p>Las conexiones internacionales juegan un papel fundamental en la resiliencia y confiabilidad del suministro de electricidad en nuestro país.</p> <p>Dado lo anterior, debe insistirse en su desarrollo, más aún en el caso de Centroamérica, en donde Colombia cuenta, desde el año 2021, con un acuerdo entre los Ministerios de Energía de nuestro país y de Panamá</p> | <p>ARTÍCULO XX. El Gobierno nacional deberá expedir una hoja de ruta en materia de interconexiones internacionales de electricidad y gas combustible, que tenga en cuenta el trabajo adelantado a la fecha con las autoridades de la República de Panamá, y la necesidad de repotenciar y/o rehabilitar interconexiones ya existentes, con el objetivo de que Colombia haga parte de un mercado regional energético.</p> |
| <p>FUNCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE</p> | <p>Se sugiere retomar el articulado sobre este tema, el cual se encontraba descrito en el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Al respecto, se considera que las funciones contempladas deberían desarrollarse con fundamento en los principios de eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad de la administración pública y contribuirá a la transición energética.</p> | <p>ARTÍCULO XX. FUNCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercerá inspección y vigilancia respecto a la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible mediante el seguimiento a la ejecución del Plan de Acción Cuatrienal de las Corporaciones a través del Sistema de Información para la Planificación y Gestión Ambiental en la plataforma CARDINAL, la aplicación del Índice de Evaluación del Desempeño Institucional -IEDI- y los Indicadores Mínimos de Gestión -IMG-, así como mediante la solicitud de información que se considere necesaria en relación a la ejecución de la política y el cumplimiento de la regulación ambiental.</p> <p>Para tales efectos podrá solicitar a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la información, documentos requeridos, y/o realizar de forma selectiva y aleatoria o por petición de parte, visitas de inspección y vigilancia, sobre su gestión ambiental, a efectos de establecer y verificar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La implementación de las políticas y regulaciones ambientales en cumplimiento de sus funciones misionales. 2. El nivel de avance y cumplimiento de las metas e indicadores de gestión, resultado e impacto previstos en sus instrumentos de planificación institucional, con el fin de hacer seguimiento y evaluar su desempeño institucional. |

| | |
|--|---|
| | <p>3. El cumplimiento de requisitos y términos establecidos para cada uno de los trámites ambientales.</p> <p>4. El trámite dentro de los términos legales de los procesos sancionatorios ambientales</p> <p>5. El trámite dentro de los términos legales, de quejas, reclamos o denuncias que presente cualquier persona natural o jurídica, en materia ambiental, y la adopción de las medidas pertinentes</p> <p>6. El reporte de la información requerida al Sistema de Información Ambiental para Colombia -SIAC-, de conformidad con los parámetros establecidos.</p> <p>7. La existencia de agendas ambientales concertadas entre las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y los municipios, departamentos y Autoridades Ambientales Urbanas, así como los resultados de su seguimiento.</p> <p>8. La adecuada liquidación de las transferencias de recursos que de conformidad con la ley deben realizar al Fondo de Compensación Ambiental - FCA-</p> <p>1. Solicitar la cesación, ajuste o adopción de las medidas a que haya lugar frente a las actuaciones que se consideren contrarias al ordenamiento jurídico.</p> <p>2. Solicitar la elaboración de planes de mejora a partir de los resultados de la inspección y vigilancia, y hacerles seguimiento.</p> <p>3. Solicitar la intervención de los órganos de control, según corresponda.</p> <p>4. Instaurar las acciones legales y contenciosas a que haya lugar para que prevalezca el cumplimiento de los fines del Estado en su obligación de garantizar el derecho constitucional a un ambiente sano.</p> <p>Con base en la información recibida, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procederá a su análisis y verificación, y como resultado de ello, adoptará las siguientes medidas, según corresponda:</p> |
|--|---|

| | | |
|--------------------|---|---|
| | | <p>Los resultados del ejercicio de la función de inspección y vigilancia serán tenidos en cuenta en la evaluación del desempeño institucional que realizará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible</p> <p>PARÁGRAFO. Las Corporaciones serán responsables de la veracidad y confiabilidad de la información que mediante estos mecanismos rindan al Ministerio de Desarrollo Sostenible. La información se rendirá por los mecanismos, instrumentos, términos y bajo los lineamientos que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> |
| <p>GAS NATURAL</p> | <p>Se resalta la importancia de la promoción de la movilidad sostenible, en la cual se incluyen tecnologías como la movilidad eléctrica y a gas natural. Consideramos que la masificación de la movilidad con estos energéticos en el país traerá consigo beneficios a nivel económico, tecnológico, energético, social y en especial ambiental, y a la vez permitirá que en el sector transporte se reduzcan las emisiones de contaminantes a la atmósfera, apuntándole a las metas nacionales y a los compromisos internacionales en materia de mitigación del cambio climático.</p> <p>En general, los problemas de contaminación del aire se han convertido en una preocupación global y de la ciudadanía, por lo tanto, se han concentrado esfuerzos y recursos para disminuir el material particulado; sin embargo, estas medidas aún parecen insuficientes. Se requiere establecer las condiciones para el desarrollo de la movilidad sostenible, enfocada en la migración al uso de combustibles más limpios en el sector transporte, que permita el cumplimiento de la norma de calidad del aire y la reducción de</p> | <p>Artículo 138. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 310 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2. COFINANCIACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. La Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo con un mínimo del 40% y hasta por un 70% en proyectos de sistemas de transporte público de pasajeros, con dinero administrado a través de una fiducia, o en especie de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte. Dentro de dicha reglamentación se tendrá en cuenta que los aportes en especie no podrán superar el 30% del total del aporte del territorio.</p> <p>Las inversiones cofinanciables corresponden a los siguientes componentes: servicio de deuda, infraestructura física, adquisición predial, planes de reasentamiento, sistemas inteligentes de transporte y adquisición total o parcial de vehículos nuevos o material rodante nuevo con estándares de bajas y cero emisiones, priorizando en el primer caso vehículos a gas natural. La ejecución de las actividades inherentes a la adquisición, operación y mantenimiento de los activos cofinanciados</p> |

| | |
|---|---|
| <p>emisiones de gases de efecto invernadero.</p> <p>De acuerdo con lo indicado por FEDESARROLLO en estudio realizado para la UPME (Informe de recomendaciones finales para UPME. Analizar y formular recomendaciones para la formación de los precios de los energéticos y sus implicaciones fiscales, sociales, ambientales, energéticos y supranacionales aplicable al caso colombiano para la transición hacia un sistema energético moderno, seguro, confiable, asequible, y limpio. Noviembre de 2019. Una política en el sector transporte efectiva para reducir emisiones de material particulado y CO2 debe incluir una canasta de alternativas, aprovechando las más costo-eficientes por ahora, como lo son: incentivos en el transporte público de buses para que sean eléctricos y a GNV, incentivos para la moto eléctrica, incentivos para taxis a GNV, análisis de la viabilidad del GNL en el transporte de carga.</p> <p>Por lo planteado, es necesario enfocar esfuerzos en mejorar la calidad del aire en las ciudades, y esto puede lograrse a través de estrategias que impulsen la movilidad eléctrica y a gas natural. En este sentido, el ajuste propuesto.</p> | <p>son responsabilidad del ente territorial o de quien éste delegue. En ningún caso se podrán cofinanciar gastos administrativos, de mantenimiento, PMO, de contratación o pago del personal requerido durante la ejecución y desarrollo del sistema, honorarios, viáticos, gastos de viajes o similares. (...)</p> |
|---|---|

c. Sector turismo

El artículo 300 del proyecto correspondiente a las derogatorias señala:

*"Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; **los artículos 42 y 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 40, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 136, 137, 144, 146, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011;** artículos 11, 13"*

Por su parte, el artículo 42 de la ley 300 de 1996 modificado por el art. 40, Ley 1450 de 2011, establece:

"Créase el fondo de promoción turística para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal que se crea en el artículo 40 de esta ley, el cual se ceñirá a los

lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Desarrollo Económico. El producto de la contribución parafiscal se llevará a una cuenta especial bajo el nombre fondo de promoción turística, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en esta ley.”

Si bien se entiende que esa definición debe ser actualizada se sugiere revisar los efectos de su eliminación, considerando particularmente que los fondos sin personería jurídica son de creación legal (ver art. 27 Ley 225 de 1995 y artículo 3 Ley 2159 de 2021).

El artículo 249 del proyecto de ley en referencia dice:

“ARTÍCULO 249. *Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:*
ARTÍCULO 21. *El Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado (...)*” (Subrayado y en negrilla por fuera del texto)

Resulta preocupante que se pretenda quitar la personería jurídica del Fondo Nacional del Turismo, FONTUR. Este es un fondo que se compone de recursos parafiscales y fiscales, sobre los cuales el Gobierno está llamado a generar mecanismos de participación del sector privado con el propósito de promover una reinversión de los recursos en los términos expuestos por la Corte Constitucional en sentencias como la C-157 de 1997, la C-228 de 2009, entre otras.

Así mismo, si eliminan el artículo 42 de la ley 300 modificado por el artículo 40 de la ley 1450 de 2011 no va a existir norma de creación del FONTUR.

Frente a la posición que se expresa, que los Fondos sin personería jurídica deben ser creados por la ley, es de destaca que en el proyecto de ley hay varios artículos que crean o modifican estos fondos, por ejemplo, en los artículos 95,102, 200,205,248,265,266 y 270.

En relación con el artículo 218, por el cual se proyecta modificar el artículo 18 de la Ley 1101 de 2006, sobre:

la destinación de los recursos para apoyar programas de sostenibilidad ambiental y social se considera que el Plan Nacional de Desarrollo contempla varias acciones destinadas a la preservación medioambiental y sostenibilidad social. Por esta razón, se recomienda que los proyectos financiados a través del FONTUR se encuentren enmarcados dentro de los fines que se definen en el artículo 249 del mismo proyecto, por el cual se modifica el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, relacionados con la infraestructura turística, promoción y competitividad turística.

Se reitera la conveniencia de establecer un porcentaje máximo de los recursos de fuentes fiscales o del Presupuesto General de la Nación, que se asignarán a la Línea de Inversión

Territorial con destino al FONTUR, con el propósito que no queden desfinanciadas otras líneas de inversión que se financian con estos recursos del FONTUR.

En relación con el párrafo de este artículo se sugiere que la exención de la cofinanciación no se establezca en forma general para todas las entidades territoriales, comunidades y organizaciones citadas en el párrafo, si no para estas entidades cuando cuenten con vocación turística acreditada con el cumplimiento de los requisitos que por vía reglamentaria establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En relación con el artículo 247 por el cual se proyecta modificar el artículo 36 de la Ley 2068 de 2020 sobre:

Transporte regular de pasajeros (transporte regular interno e internacional), es preciso señalar que, la contribución al FONTUR¹⁴, se causa en el transporte internacional. Por lo anterior, se recomienda precisarlo en el párrafo 1.

Adicionalmente, en el párrafo primero se indica que se causa por pasajero, sin embargo, el artículo 35 de la Ley 2068 de 2020, por el cual se modifica el artículo 41 de la Ley 300 de 1996, señala que es por pasajero transportado cuyo destino final sea Colombia.

Respecto al párrafo 3 del artículo 247, que establece:

"PARÁGRAFO 3. Los aportantes de la contribución parafiscal que a 30 de junio de 2023, inscriban por primera vez un establecimiento o actividad gravados por esta contribución o cuenten con registro nacional de turismo activo, quedarán exentos de liquidación y pago por dicho establecimiento o actividad hasta el 31 de diciembre de 2024."

Es preciso mencionar que de la expresión "o cuenten con registro nacional de turismo activo" se puede entender que todos los aportantes de la contribución parafiscal que, a 30 de junio de 2023, cuenten con Registro Nacional de Turismo activo, están exentos de pagar la contribución parafiscal hasta el 31 de diciembre de 2024, si están ubicados en municipios de hasta 200.000 habitantes o si están en municipios listados en los programas PDET.

Si la intención del artículo propuesto es incentivar la formalización de quienes no se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Turismo la redacción propuesta beneficiará no solo a los que se inscriban por primera vez, sino a todos los que a 30 de junio de 2023 cuenten con Registro Nacional de Turismo activo. Por lo anterior, se recomienda verificar si la redacción propuesta corresponde al objetivo propuesto.

¹⁴ de conformidad con el artículo 35 de la Ley 2068 de 2020 por el cual se modifica el artículo 41 de la Ley 300 de 1996

Frente al artículo 141 del proyecto de ley, se sugiere adicionar un párrafo en el que se inste a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, de la mano de la Superintendencia Financiera de Colombia, a establecer los parámetros para facilitar la adquisición del SOAT para los vehículos con placas extranjeras que transiten en el territorio colombiano con propósitos turísticos. Para esto es necesarios generar las facilidades tecnológicas que permitan la compra del seguro en días del tránsito.

Finalmente, con el propósito de garantizar la eficiencia en los sistemas de información del sector turístico, se sugiere adicionar un artículo que modifique la ley 2068 de 2020 (artículo 22) en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 22. TARJETA DE REGISTRO DE ALOJAMIENTO. (...)

En el sistema definido e implementado por el gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá en un plazo de 1 año, lograr la interoperabilidad entre sistemas de información que garanticen la seguridad de las comunidades y los entornos turísticos, como lo son los de Migración Colombia, Registraduría General de la Nación, la Policía Nacional y la INTERPOL, y con ello aportar en sistemas de alertas, prevención sobre personas nacionales o extranjeras que sean reseñadas o denunciadas por cometer delitos de explotación de sexual de niños, niñas y adolescentes, y otros que atenten contra la seguridad y convivencia de los territorios y sus comunidades.”

d. Infraestructura y compras públicas

En relación con las materias que conciernen a la contratación estatal, preocupan especialmente los artículos 76, 81, 82 y 290 del proyecto de ley, pues se pretenden introducir modificaciones sustanciales al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, generando un impacto negativo en la estandarización de los documentos tipo, lo cual eventualmente provocaría el direccionamiento de contratos y posibles hechos de corrupción.

En efecto, el articulado establece que las entidades estatales podrían otorgar puntajes adicionales mediante un factor que fomente la contratación de sujetos de especial protección constitucional, como, por ejemplo, población campesina, pequeños productores locales o personas de la economía popular. Si bien el propósito de la pretensión es loable, en la medida que integra con mayor dinamismo al sistema de compras públicas a los sujetos mencionados, también es evidente que estos factores de selección causan una distorsión en el principio de selección objetiva, por cuanto los criterios de idoneidad y experiencia de los proponentes son desplazados por condiciones particulares relativas a la condición del futuro contratista.

Finalmente, debe recordarse que de conformidad con el artículo 333 de la Constitución Política, la libre competencia es un principio supralegal que debe preservarse, particularmente, en los procesos de contratación con recursos públicos. Por lo tanto, las entidades estatales deben verificar la existencia en el mercado de posibles oferentes que puedan entregar los bienes o servicios objeto de los contratos con los organismos de acción comunal, de tal manera que, de existir personas que puedan suministrar tales bienes y servicios, a pesar de no ser organismos

comunitarios, se adelanten procesos de selección objetiva con la concurrencia de todos los actores del mercado. Lo contrario, implicaría vulnerar principios de raigambre constitucional.

(i) Restricciones en la contratación.

Respecto de las acciones afirmativas en la contratación, se ha reiterado, en varias oportunidades, los efectos que estas normas han tenido en la contratación pública, sin desconocer la pretensión loable de estas medidas. En efecto, en las redacciones de los artículos 76 y 290 del proyecto, se observan propuestas normativas que incorporan criterios de connotación no técnica y subjetiva en la contratación pública, los cuales difícilmente pueden ser ponderables como criterios o factores de calidad.

Sobre este particular, se han advertido varios riesgos sobre la inclusión de este tipo de incentivos en el sistema de compras públicas y cómo estos han afectado la selección objetiva, la transparencia y la elección de la mejor oferta en los procesos contractuales públicos, como se explica a continuación:

(ii) Direccionamiento de procesos de selección.

Se ha identificado la mala práctica de algunas entidades estatales que incorporaron en sus pliegos de condiciones criterios, incentivos o factores de calidad que únicamente podía cumplir un solo oferente. Esta situación, que fue común en procesos de contratación de obra pública, consultoría e interventoría, hasta antes de la expedición de los documentos tipo, facilitó la manipulación de la contratación y la concentración de las adjudicaciones.

Sobre estos fenómenos es necesario hacer referencia a algunos apartes de la exposición de motivos del proyecto de ley 207 de 2022S, en la que los autores del proyecto señalan que incentivos como “SACÚDETE”, han permitido la adjudicación de contratos a únicos oferentes:

“Consideramos que no ha sido suficiente, porque todos los días saltan a la vista hechos que muestran que el direccionamiento de algunas licitaciones públicas se sigue presentando en la actualidad. Para la muestra un botón, de los 53 convenios interadministrativos que el Ministerio del Interior suscribió con varios Municipios en desarrollo del programa de gobierno “SACUDETE (SIC) (enero a mayo 2022) se generaron licitaciones públicas en los Municipios, con un solo licitante a pesar del valor de cada licitación que era superior a mil millones de pesos para construir infraestructura deportiva.

(...)

En otras palabras, se trata de corregir una práctica administrativa recurrente desde que se expidió la Ley 80 de 1993 denominada direccionamiento de los procesos de selección donde las entidades estatales elaboraban pliegos de condiciones hechos a la medida del proponente que sería el adjudicatario, muchas de estas reglas de participación se diseñaban con requisitos muy altos que solo podría cumplir quien estaba predestinado para participar como único proponente y al cumplir con todos los

requisitos se le adjudicaba el contrato con un beneficio económico para el contratante muy bajo o nulo al haber presencia de compositores o proponentes.”.

De otra parte, también se ha identificado que estas medidas pueden dar lugar a la concentración de la contratación. Este asunto, en conjunto con la celebración de convenios interadministrativos, han sido documentados como instrumentos utilizados para restringir la oferta en el mercado de las compras públicas, tal y como se observa en los siguientes acápite.

(iii) Concentración de la contratación.

En algunas entidades territoriales, los grupos vulnerables se encuentran vinculados a un limitado número de oferentes, quienes pueden acreditar el cumplimiento de las medidas afirmativas y, en consecuencia, ser los únicos oferentes habilitados en los procesos de selección.

En este caso, la restricción en el mercado no se genera por un direccionamiento del proceso, sino porque la oferta de mano de obra de grupos vulnerables resulta limitada, por ejemplo, las personas en condición de discapacidad que, según los criterios de la ARL, pueden laborar.

(iv) La selección del contratista no obedece al criterio de mejor relación costo – beneficio.

En los términos en los que está redactada la propuesta de articulado, se observa que dichas reglas permitirían la creación de requisitos diferenciales o la asignación de puntaje por acreditar aspectos o factores que resultan ajenos a la idoneidad de los proponentes o a la calidad de la propuesta. En este sentido, se pierde de vista los postulados y principios que rigen la contratación estatal, tales como la transparencia, responsabilidad, selección objetiva, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, eficacia y eficiencia, cuando se autoriza a las entidades estatales a favorecer a los proponentes que demuestren factores o elementos que no dan cuenta de su capacidad, experiencia e idoneidad, y cuando omiten señalar que la elección de la oferta pondere los criterios técnicos y económicos de escogencia.

En ese orden de ideas, los artículos 76 y 290 prescinden de cualquier referencia a los siguientes lineamientos fijados por el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007:

“Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- 1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor...*

2. *<Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos”.*

Igualmente, el Consejo de Estado ha recalcado, en aras de salvaguardar el interés general y brindar respuestas frente a las necesidades a satisfacer, el mandato de que la selección de la mejor oferta tenga en cuenta criterios técnicos y económicos de escogencia:

“La selección objetiva, según lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, es una regla de conducta de la actividad contractual, así como un principio que orienta los procesos de selección tanto de licitación pública como de contratación directa, y un fin, pues apunta a un resultado, cual es, la escogencia de la oferta más ventajosa para los intereses colectivos perseguidos con la contratación.

El Legislador al definir lo que se entiende por selección objetiva, pretende regular la escogencia de la mejor oferta mediante un proceso en el que prime la transparencia, la imparcialidad e igualdad de oportunidades, ajena a consideraciones subjetivas, para lo cual juegan un papel preponderante los factores y criterios de selección que en función de la específica necesidad pública haya fijado la administración en los pliegos de condiciones. Por estas razones la consagración legal del deber de selección objetiva se enmarca dentro de la institución del acto reglado...”¹⁵.

Así las cosas, se insiste en la conveniencia de revisar estos artículos en aras de promover la selección objetiva, la transparencia y la igualdad en la contratación pública.

(v) Decisiones de la Procuraduría respecto de la celebración de contratos de forma directa.

En reciente oportunidad, en notas de prensa de la Procuraduría General de la Nación (PGN), se ha puesto de presente las actuaciones de este órgano de control para contrarrestar algunas prácticas de entidades territoriales, que han tenido por objeto desconocer las reglas y los principios de la contratación pública, como es el caso del comunicado de prensa del 14 de febrero de 2023 que informa:

“La Procuraduría General de la Nación requirió a 19 entidades, que son conocidas popularmente como “contrataderos” para que informen sobre la ejecución de \$ 3,3 billones provenientes de 918 convenios interadministrativos.

El ente de control investiga si estas organizaciones tenían la experiencia e idoneidad para ejecutar los respectivos proyectos y si se adelantaron procesos de contratación con

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio civil, sentencia del 20 de mayo de 2010, MP. Enrique José Arboleda, Radicación: 11001-03-06-000-2010-00034-00(1992).

normas de derecho privado, seleccionando proveedores por medio procedimientos de competencia restringida e incluso contrataciones directas, excluyendo a posibles competidores o presuntamente incumpliendo los principios de la función administrativa. (...)

De otra parte, el Ministerio Público exhortará al Gobierno nacional para que se presente un proyecto de ley que reglamente la contratación entre entidades públicas a efectos de que garantice el cumplimiento de los principios orientadores de la contratación pública”.

A partir de lo anterior, es posible señalar que la práctica contractual de varias entidades que optan por mecanismos de contratación directa ha resultado cuestionable y una afrenta a la debida administración del recurso públicos, motivo por el cual, se insiste en la necesidad de revisar los artículos mencionados en la primera parte del presente numeral.

(vi) Barreras de acceso en el mercado de las compras públicas.

Aunque se pretenda promover esquemas de colaboración entre el sector público y organismos de acción comunal y demás actores, no se puede desconocer que la participación y la libre competencia en los mercados es un derecho consagrado constitucionalmente a favor de todas las personas. En efecto, el artículo 333 consagra este alcance, al señalar que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

Así las cosas, y en virtud de lo señalado por la Corte, se trata de una garantía a favor de los particulares y comporta tres prerrogativas importantes: (1) La posibilidad de participar en un mercado; (2) la libertad de ofertar bienes, servicios y productos en unas condiciones y de acuerdo con las ventajas comparativas que considere pertinentes; y (3) la oportunidad para celebrar acuerdos o negocios con otros agentes del mercado¹⁶.

Al revisar detenidamente el proyecto de norma, se identifican varias restricciones en la actividad contractual de las entidades públicas de cualquier nivel territorial:

- (i) **Las Entidades Públicas podrán contratar de manera directa mediante esquema o modalidad de Asociaciones Público-Populares con unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y comunidades étnicas.**
- (ii) **Las Entidades Públicas podrán reservar la contratación de programas o políticas sociales con los actores mencionados organizados bajo esquemas asociativos.**
- (iii) **y se enfocará en el desarrollo y mejoramiento de proyectos de infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico y fortalecimiento ambiental y comunitario, entre otras que beneficien a la sociedad y permitan la participación en las compras públicas de los actores mencionados en este artículo.**

¹⁶ Ibidem

Acolfa, Acm, Acp, Acolgen Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarias, Asofondos, Asomovil, Camacol, CCI, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedeseguridad, Fedesoft, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia y SAC

Estas facultades dentro de la actividad contractual, es decir, permitirles a las entidades públicas contratar directamente con dichos organismos y esquemas organizativos sin promover la participación plural y competitiva de los demás participantes en segmentos tan diversos de la contratación, se pueden entender como barreras jurídicas de acceso al mercado, lo cual riñe con el artículo 333 de la Constitución Política. Sobre este tipo de limitaciones (barreras de acceso al mercado) la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

“La libre competencia, por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones.^[9] Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros.^[10]

Para garantizar la libre competencia, el Estado es entonces responsable de eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas restrictivas de la competencia, como el abuso de la posición dominante o la creación de monopolios.^[11]^{17.}

En línea con las consideraciones de la Corte, es el Estado el garante de velar por el libre acceso al mercado, lo cual se extraña en el articulado, pues no fija políticas o lineamientos que, entre otros, fomenten:

1. La participación plural de oferentes.
2. Reglas o factores objetivos de selección de la mejor propuesta.
3. Medidas o controles sobre la calidad de los bienes o servicios contratados.
4. Directrices para ponderar experiencia y capacidad de los oferentes.
5. Aspectos relacionados con el aseguramiento de las obras, bienes o servicios.

Por otra parte, el Consejo de Estado ha destacado el papel de la abogacía de la competencia como una instancia que promueve la libre competitividad, la eliminación de dinámicas que obstaculicen el mercado y como autoridad preventiva, a través de la formulación de recomendaciones, en el caso de actuaciones normativas de entidades reguladoras, que puedan representar externalidades negativas o un mayor costo social a partir de la expedición de la regulación.

“En este sentido, la abogacía de la competencia constituye un espacio preventivo y de coordinación interinstitucional, derivado directamente del artículo 113 de la Constitución Política, según el cual las autoridades de las ramas y órganos del poder público deben concurrir, desde sus competencias, al logro de los fines del Estado.

¹⁷ Sentencia C-197 de 2012

Así entonces, desde el punto de vista de las autoridades de regulación, la abogacía de la competencia les permite conocer a éstas la opinión cualificada de una entidad experta e imparcial, sobre las consecuencias de una eventual regulación en esa garantía constitucional, lo cual refuerza la legitimidad y legalidad de las normas a expedir; desde la perspectiva de la Superintendencia de Industria y Comercio, la figura fortalece el deber del Estado de asegurar la libre competencia, mediante la posibilidad de que su máxima autoridad de la competencia comparta su experticia y conocimiento con autoridades regulatorias encargadas de otras tareas públicas”¹⁸.

En ese orden de ideas, en el caso de una iniciativa reglamentaria que modificó el Decreto 1082 de 2015, el cual regula el mercado de las compras públicas, la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de la abogacía de la competencia, profirió el concepto 22-505976 del 6 de enero de 2023, analizando una restricción en dicho mercado a partir de la actuación regulatoria de Colombia Compra Eficiente y el Departamento Nacional de Planeación, tal y como se resalta en el siguiente concepto:

“Como se observa, la disposición enunciada incluye una regla tendiente a permitir que los entes territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal puedan celebrar de manera directa convenios solidarios para la ejecución de obras con organismos de acción popular siempre y cuando estos no excedan la menor cuantía de la entidad contratante. Ahora bien, es importante precisar que el Proyecto señala que la referida regla se incorpora en cumplimiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021. Esta última disposición dispone lo siguiente: (...)

*Partiendo de los artículos transcritos esta Superintendencia encuentra que la regla incluida en el Proyecto pretende reglamentar la disposición legal contenida en la Ley 2166 de 2021 de manera que sea viable la participación de organismos de acción comunal en los procesos de contratación pública cuyo objeto sea la ejecución de obras. No obstante, **no puede perderse de vista que con anterioridad a la expedición de la Ley 2166 de 2021 la contratación de obra por regla general debía llevarse a cabo mediante la modalidad de licitación pública y en ningún caso podría realizarse por medio de contratación directa**. Así las cosas, dentro de los contratos estatales definidos por la Ley 80 de 1993 se consagra el contrato de obra de la siguiente manera: (...)*

*Con base en lo dicho hasta este punto, esta Superintendencia pone de presente que la **contratación directa como modalidad de contratación prevista en la Ley 2166 de 2021 elimina la rivalidad entre los proponentes para resultar adjudicatarios** de la obra objeto de la compra pública. Por lo anterior, se trata de una modalidad en la cual la entidad estatal **escoge de forma directa y sin contar con un proceso competitivo al contratista** que llevará a cabo la ejecución del contrato estatal. Así las cosas, una regla como la que incorpora dicha Ley trae por lo menos los siguientes efectos: en primer lugar, genera un efecto exclusorio en relación con aquellos agentes económicos que cuentan con*

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente William Zambrano Cetina, 04 de julio de dos mil trece 2013, (2138).

Este concepto fue citado en el auto del 30 de abril de 2018 de la sección primera del Consejo de Estado, consejera ponente María Elizabeth García González

*la capacidad para llevar a cabo obras públicas pero que no son organismos de acción comunal. En segundo lugar, propicia que el Estado contrate bajo condiciones subóptimas como consecuencia de la falta de rivalidad y presión competitiva en relación con las variables de competencia, como lo son precio y calidad. En tercer lugar, **elimina los incentivos para que los organismos de acción comunal sean competitivos en el mercado y generen procesos más eficientes en términos de precio y calidad.** Lo anterior, por cuando estos agentes encontrarán en la regla incluida en la Ley un escenario particular previsto para su participación en las compras públicas sin la necesidad de enfrentar presión competitiva. Por último, fomenta la creación de procesos pensados para favorecer a un determinado contratista, en detrimento de la concurrencia, competencia y selección objetiva que deben estar presentes en cualquier contratación pública”.*

Estas consideraciones se pueden extrapolar al caso del artículo 82 del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, que establece una restricción en las compras públicas, cuando autoriza a las entidades estatales a celebrar esquemas o asociaciones público-populares con terceros a través de la modalidad de la contratación directa, sin que permita o promueva la participación de proponentes distintos a los enunciados en la norma:

“ARTÍCULO 82. MEJORAMIENTO PARA LA PARTICIPACIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS. Las Entidades Públicas podrán contratar de manera directa mediante esquema o modalidad de Asociaciones Público-Populares con unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y comunidades étnicas. De igual forma, las Entidades Públicas podrán reservar la contratación de programas o políticas sociales con los actores mencionados organizados bajo esquemas asociativos.

El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, reglamentarán la materia.

PARÁGRAFO PRIMERO. El esquema o modalidad de Asociaciones Público-Populares será definido por el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo técnico de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, y se enfocará en el desarrollo y mejoramiento de proyectos de infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico y fortalecimiento ambiental y comunitario, entre otras que benefician a la sociedad y permitan la participación en las compras públicas de los actores mencionados en este artículo”.

En tal sentido, el artículo 82, objeto de comentarios, pretende limitar el mercado de las compras públicas al circunscribir la contratación en la modalidad directa a entidades estatales y organismos de acción comunal, excluyendo a los demás oferentes.

- **Ejecución de proyectos de sistemas de transporte público bajo principios de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible—DOT**

El artículo 230 establece que los municipios o distritos que cuenten, o donde se proyecte la ejecución de proyectos que incluyan sistemas de transporte público y que en alguno de sus componentes sea o haya sido cofinanciado por el Gobierno, podrán entre el 2023 y el 2026 revisar y ajustar su plan de ordenamiento territorial. También señala que la revisión del plan y/o los instrumentos de planeación, establecerán los lineamientos y reglamentación de los proyectos urbanos de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible y que, para la estructuración de estos proyectos y el uso de mecanismos de financiación se podrán constituir fiducias en el marco de las normas nacionales en la materia o podrán usarse instrumentos del mercado financiero para la circulación de los derechos de construcción.

Frente a estos “derechos de construcción”, cabe resaltar que frente a su circulación actualmente no se entienden como instrumentos financieros en los términos de la Ley 964; en consecuencia, para que puedan circular en el mercado de valores se requiere que se incorporen unas reglas de intervención que reglamenten la materia y habiliten dicha circulación.

En lo que tiene que ver con el párrafo tercero, para mantener la seguridad jurídica como principio de las normas urbanísticas, se recomienda que en la regulación sea previamente considerado si un corredor de transporte se incorpora a un área de renovación urbana, y no se entienda como un acto sobreviniente o posterior que afecte las licencias u otras actuaciones surgidas con ocasión a la norma anterior. Por lo anterior, se sugiere que se modifique el párrafo 3º indicando que los municipios o distritos pueden incorporar al tratamiento de renovación urbana mediante el respectivo plan de ordenamiento territorial, plan básico de ordenamiento territorial o esquema básico de ordenamiento territorial, las áreas de influencia de los corredores de transporte que cuenten con proyectos de sistema de transporte público de pasajeros cofinanciados por la nación.

Frente a este último comentario, se propone el siguiente texto:

“Artículo 230. (...) PARÁGRAFO TERCERO. Los municipios o distritos podrán incorporar al respectivo plan de ordenamiento territorial el tratamiento de renovación urbana ~~mediante decreto~~ las áreas de influencia de los corredores de transporte que cuenten con proyectos de sistema de transporte público de pasajeros cofinanciados por la nación, con el fin de adecuar la edificabilidad y usos y establecer obligaciones urbanísticas destinadas a la financiación de la construcción, operación y mantenimiento del sistema de transporte y generación de espacio público, siempre y cuando se cuente con factibilidad de servicios públicos para aquellos casos en que el desarrollo deba aprobarse mediante un plan parcial o con disponibilidad si es directamente por licencia urbanística.” (...)

e. Sector vivienda y construcción.

1. Ausencia de metas en materia de vivienda de interés social y de habilitación de suelo:

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo en el Eje Transformador de Convergencia Regional (catalizador territorios más humanos: hábitat integral) establece que se generaran estrategias e incentivos para la gestión del suelo con mirada intraurbana y supramunicipal, con el fin de lograr procesos conjuntos de generación de vivienda de interés social y soportes urbanos con énfasis en la población más vulnerable. En efecto, define algunas generalidades frente a diversos mecanismos de acceso a la vivienda (vivienda nueva, usada, arrendamiento y autogestión), acciones para la democratización del crédito, la provisión y mejoramiento de la vivienda rural, y para mejorar la productividad del sector. Sin embargo, ni el proyecto de ley ni las bases definen metas claras y cuantificables en materia de producción de vivienda y habilitación de suelo, que evidencien de manera efectiva en qué se traducirán las acciones incorporadas en las bases para la disminución del déficit habitacional y el acceso a una vivienda digna por parte de las familias.

Definición VIS: (Art. 238).

- A partir de la entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo, el precio de las viviendas pasa de ser calculado en SMLMV para calcularse en UVT en los siguientes términos:
 - Tope VIS: 3.552 UVT
 - Tope VIP: 2368 UVT
 - Vivienda social en proyectos de renovación urbana (**Mientras gobierno reglamenta):
 - VIS: entre 3.552 UVT y 4.605 UVT).
 - VIP: entre 2.368 UVT y 2.894 UVT.
- A partir de estudios técnicos, el Gobierno nacional podrá establecer excepcionalmente valores máximos hasta por 3.947 UVT para este tipo de viviendas (\$167.400.164) en los siguientes casos:
 - Cuando incorporen criterios de sostenibilidad adicionales a los mínimos establecidos.
 - Se encuentren ubicadas en áreas consolidadas de la ciudad.
 - Se encuentren ubicadas en áreas consolidadas de la ciudad o en aglomeraciones urbanas cuya población supere un millón (1.000.000) de habitantes y existan presiones en el valor del suelo.
 - Se encuentren ubicadas en suelos con tratamiento de renovación urbanística.
 - Se encuentren ubicadas en territorios de difícil acceso.
 - Se encuentren ubicadas en zonas que respondan a características culturales, geográficas o climáticas específicas, teniendo en cuenta la asequibilidad de las viviendas.
- El Gobierno nacional podrá establecer, a partir de estudios técnicos, un valor superior a 3.552 UVT (\$150.647.424) en los departamentos de Amazonas, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, reconociendo el costo de materiales de construcción y su transporte, y de mano de obra.

- El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un plazo inferior a un año desde la entrada en vigor de la Ley del PND definirá las condiciones socio económicas que deben cumplir los hogares, los mecanismos aplicables para ser elegibles en la política habitacional, las características mínimas de habitabilidad de la vivienda y su entorno, así como las medidas activas y/o pasivas de sostenibilidad que deben incluir las viviendas de interés social.

Consideraciones económicas:

- Para poner el ejemplo en el año 2023, año tomado como base de referencia para el comentario, la modificación en la forma de calcular los topes máximos de las viviendas genera el siguiente impacto financiero en los proyectos de construcción que actualmente siendo comercializados y cuyo cierre financiero se calculó con base en SMLMV.
 - Previo a la entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo, el valor máximo de la vivienda de interés social asciende a **\$156.000.000** en razón a que el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 establece que el tope máximo será de **135 AMLMV** y para el año 2023 el valor del salario mínimo es de \$1.160.000.
 - Una vez entre en vigor el Plan Nacional de Desarrollo, durante el tiempo restante del año 2023, el valor máximo de las viviendas de interés social será de **\$ 150.647.424** en razón a que el proyecto de ley establece que el tope máximo será de **3.552 UVT**, la cual, para el año 2023 tiene un valor de **\$42.412**.
 - Esto representa una **diferencia por unidad inmobiliaria no comercializada** de **\$5.352.576**, generando que, una vez negociadas el número de unidades acordadas para decretar el punto de equilibrio, no haya cierre financiero que permita construir en su totalidad el proyecto inmobiliario.
 - La situación es similar para los proyectos VIP, donde actualmente el precio en millones de pesos puede ser **\$104.400.000** (90 SMLMV por \$1.160.000 correspondiente al SMLMV del año 2023) que a partir de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo podrá ser comercializado máximo a **\$100.431.616**, generando una diferencia de **\$3.968.384 por unidad inmobiliaria del proyecto**.
- La situación expuesta se replica para todos los proyectos que iniciaron etapa de comercialización antes del 2023 y que a la fecha cuentan con unidades disponibles para ser adquiridas por los interesados, pues la UVT históricamente ha tenido un comportamiento por debajo del SMLMV.
- Los topes deben incorporar: Aumento de costos de construcción, reglamentos técnicos y demás elementos que se incorporen a las viviendas.

Consideraciones jurídicas:

- Pese a que el artículo de manera general otorga una facultad al gobierno nacional para frente a determinados casos, excepcionalmente establecer valores máximos a los definidos cuando estudios técnicos así lo soporten, en los párrafos la redacción genera confusión. Por lo que se sugiere precisar la facultad de aumento excepcional del precio frente a los siguientes eventos:
 - Viviendas localizadas en tratamiento de renovación urbana frente al párrafo primero que define topes de las VIS/VIP para vivienda en renovación urbana mientras el gobierno reglamenta.
 - ¿Cuándo aplica la facultad excepcional frente a VIS/VIP ubicadas en zonas consolidadas? ¿Se refiere a una condición diferente a la renovación urbana? ¿Qué se entiende por zonas consolidadas?
 - ¿Cómo opera la facultad excepcional cuando las viviendas se encuentren ubicadas en zonas de difícil acceso? ¿Esta posibilidad es diferente a la consagrada en el inciso que otorga la posibilidad de aumentar topes en los departamentos de Amazonas, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, reconociendo el costo de materiales de construcción y su transporte, y de mano de obra.?
 - Frente a las viviendas que se encuentren ubicadas en zonas que respondan a características culturales, geográficas o climáticas específicas, surge la inquietud de cómo se articula con el artículo 6° de la Ley 2079/21¹⁹ y qué criterios se deberán tener en cuenta para definir la “asequibilidad” de las viviendas para que sean objeto de aumento en su precio.
- De acuerdo con el artículo, el tope en el precio definido incorpora los estándares de construcción sostenible que posteriormente serán definidos por el Gobierno Nacional y que al superarse permitirán un aumento excepcional del precio. Al respecto, vale la pena tener en cuenta el incremento inicial en costos directos e indirectos por inclusión de estrategias de sostenibilidad en la producción de las viviendas que se han evidenciado en la aplicación voluntaria de la Resolución 0549/15 para en efecto, definir tanto el precio base como el precio al que podrá aumentarse.
- La propuesta radica en cabeza del Ministerio de Vivienda la facultad de definir las características mínimas de habitabilidad de la vivienda y su entorno. Al respecto se debe tener en cuenta que de conformidad con la Constitución Política corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda²⁰; función que se encuentra desarrollada por la Ley 388/97 y sus normas reglamentarias. Por lo anterior, una disposición orientada a definir a nivel nacional aspectos mínimos de habitabilidad de las viviendas, además de desconocer el régimen de competencias, desconoce las diferencias regionales, las necesidades propias de cada región, las particularidades locales de los hogares, etc; lo

¹⁹ Artículo 6. definición y enfoque diferencial de la vivienda de interés cultural VIC

²⁰ Constitución Política de Colombia, Artículo 313, numeral 7.

cual entra en abierta contradicción con el objetivo del gobierno nacional de reconocer y satisfacer las condiciones regionales en el marco de la heterogeneidad.

- El párrafo segundo establece que: *“**Todos los negocios jurídicos** tales como adhesión a contrato fiduciario, contrato de leasing habitacional, promesa de compraventa, compraventa y otros asociados a la adquisición de viviendas de interés social **y que hubieren sido iniciados con anterioridad** a la entrada en vigor del presente artículo, podrán terminar su ejecución con el precio máximo contemplado para este tipo viviendas en la normatividad anterior.”*. Al respecto se señala que hablar de “negocios jurídicos” y no de **“negocios jurídicos y/o proyectos inmobiliarios”**, para los proyectos comercializados a través de sociedades fiduciarias generan la siguiente situación: En los proyectos de construcción existe una modalidad de contrato fiduciario que se denomina contrato fiduciario de preventas²¹. En estos negocios, las sociedades fiduciarias administran los recursos provenientes de los interesados en adquirir unidades de vivienda mientras se cumplen las condiciones para girar los recursos al constructor, quien una vez girados deberá destinarlos a la etapa constructiva del proyecto.
- Estas condiciones se conocen comercialmente como el punto de equilibrio y, para su determinación, se revisan, entre otras, las condiciones financieras que permitan culminar la obra. La validación financiera por parte de la sociedad fiduciaria disminuye el riesgo de pérdida de los recursos de los terceros interesados en los proyectos.
- Teniendo en cuenta la modificación de la forma de calcular el precio de las viviendas pasando de SMLMV a UVT, una vez entre en vigor el Plan Nacional de Desarrollo habrá dificultades financieras para los proyectos que actualmente se encuentran en etapas preoperativas, es decir, se podría comprometer la viabilidad financiera y afectar las obras de aquellos proyectos que no han alcanzado el punto de equilibrio.
- Esto genera dificultades para los adquirentes de las unidades inmobiliarias, para el sector de la construcción y para el sector fiduciario al momento de validar el cierre financiero de los negocios y proceder a decretar el punto de equilibrio.

²¹ Circular Básica Jurídica. Superintendencia Financiera de Colombia: “8.2. Fiducia inmobiliaria (...) 8.2.3. De preventas: Conlleva para la sociedad fiduciaria como obligación principal, efectuar el recaudo de los dineros provenientes de la promoción y consecución de interesados en adquirir inmuebles dentro de un proyecto inmobiliario. En este caso, la fiduciaria recibe los recursos como mecanismo de vinculación a un determinado proyecto inmobiliario y los administra e invierte mientras se cumplen las condiciones establecidas para ser destinados al desarrollo del proyecto inmobiliario”.

- Por lo anterior, para la transición contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, el párrafo segundo debería incluir a los proyectos en su totalidad y no únicamente a los negocios jurídicos.

“PARÁGRAFO SEGUNDO. *Todos los negocios jurídicos y/o proyectos inmobiliarios tales como adhesión a contrato fiduciario, contrato de leasing habitacional, promesa de compraventa, compraventa y otros asociados a la adquisición de viviendas de interés social y que hubieren sido iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente artículo, podrán terminar su ejecución con el precio máximo contemplado para este tipo viviendas en la normatividad anterior”.*

f. Comercio Exterior.

En el capítulo de reindustrialización e internacionalización propone la creación de aranceles inteligentes (artículo 210). En primer lugar, es importante fortalecer las medidas de defensa comercial que permitan atacar la competencia desleal y el comercio ilícito, flagelos que distorsionan el mercado interno y podrían promover la política de reindustrialización.

No obstante, aun cuando la Organización Mundial del Comercio permite generar protecciones por razones de seguridad nacional, el gobierno está trazando una línea gris que agrega interpretaciones que podrían llevar en el futuro al incumplimiento de acuerdos internacionales. La implementación de este tipo de aranceles puede llegar a tener objetivos legítimos bajo la seguridad nacional, pero al no ser taxativas las situaciones de aplicación, se genera una situación de incertidumbre jurídica que podría ir en contravía a las investigaciones administrativas previstas en la OMC. Con este tipo de normas se sabe dónde se inicia su aplicación, pero no dónde termina o queda su límite.

También es pertinente mencionar que, en virtud de la distribución de competencias establecida en la Constitución y las leyes marco de aduanas y de comercio exterior, el ejecutivo ya cuenta con las facultades suficientes para establecer las herramientas orientadas al fortalecimiento productivo y la modificación de los aranceles por razones de política comercial.

Adicionalmente, en el capítulo D. de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo sobre *“Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía”* hace referencia a la promoción de las exportaciones a través del impulso a los programas de apoyo al comercio exterior por lo que cabe preguntarse ¿Cómo se armonizará la política de reindustrialización con los instrumentos de comercio exterior existentes? Los instrumentos (sociedades de comercialización internacional, plan vallejo y zonas francas) constituyen verdaderos catalizadores de las exportaciones por lo que es importante involucrarlos en la política de internacionalización del PND y de reindustrialización.

En esta misma línea, otra de las formas para incrementar las exportaciones y apoyar los programas de comercio exterior es a través de la simplificación de los procesos. Esto se logra a

Acolfa, Acm, Acp, Acolgen Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarias, Asofondos, Asomovil, Camacol, CCI, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedeseguridad, Fedesoft, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia y SAC

través de mecanismos de facilitación al comercio, interoperabilidad de las más de veinte entidades que participan en los trámites aduaneros y por supuesto, la sistematización y modernización de las aduanas.

Finalmente, es importante que, en todo el ámbito de información y generación de estadísticas, estas se mantengan actualizadas y sean correctamente medibles, con una metodología robusta, para una correcta evaluación de impacto de las normas que impacten al sector. Las exportaciones de servicios, el comercio de zonas francas, inversión y empleo, mediciones de comercio electrónico transfronterizo, entre otros, deben tener mejoras en sus mediciones, de lo contrario, el seguimiento de indicadores del Plan Nacional de Desarrollo podría tener falencias.

g. Sector transporte de carga y logística

1. Política de equipamiento: propuesta para la renovación vehicular

Uno de los principales desafíos que tiene Colombia en la actualidad es el alto costo logístico como porcentaje de ventas, el cual es superior al 12%, mientras que en países de la OCDE este es del 8%; lo que sin duda encarece todos los productos de la canasta básica. Si bien existen múltiples factores que originan esta problemática: el uso de combustibles fósiles, la edad del parque automotor, la ausencia de un esquema de transporte multimodal, entre otros, se puede optimizar el costo de flete a nivel nacional a través de las siguientes estrategias:

1.1. Transición energética de vehículo de carga

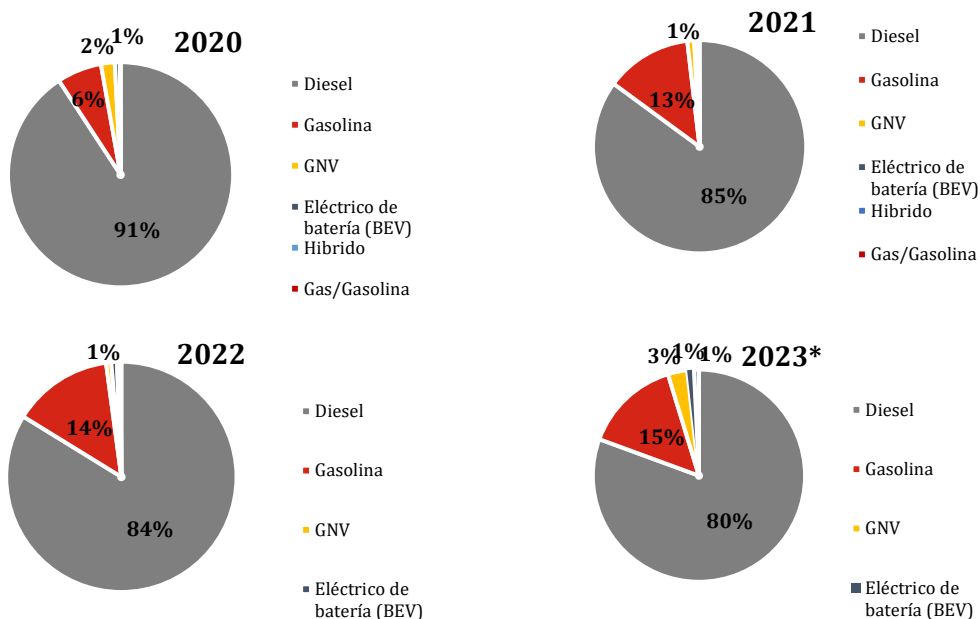
Según el DNP el 61% de los equipos en Colombia supera los 10 años, porcentaje que en países de similar desarrollo como Chile no alcanza el 30%; el parque automotor del país es el más antiguo de América Latina -21 años-, después del de Nicaragua -23 años-, y está lejos de la edad promedio de los países europeos que cuentan con edades en su mayoría inferiores a diez años.

Hay que tener en cuenta que el 80% parque automotor está en manos de pequeños propietarios y que el mayor obstáculo es el acceso a financiación; por un lado, la alta devaluación del peso frente al dólar ha ralentizado la renovación de la flota vehicular nacional, por otro lado, resaltamos que por más beneficios que le den a un propietario, no podrán acceder a ellos si la banca no les presta para poder comprar un vehículo de carga nuevo, en efecto, los vehículos de carga son importados y con la tasa de devaluación actual.

Asimismo, es importante destacar que se requiere una estrategia decidida para promover otro tipo de tecnologías más limpias, por cuanto a que el diésel y la gasolina son aquellas fuentes de energía que representan más del 97% del total de vehículos nuevos para los últimos 5 años, los cuales a pesar de ser los de más fácil acceso son increíblemente costosos en la actualidad, teniendo en cuenta que solo el cabezote de una tractomula asciende a un costo de \$1.000 a \$1.200 millones de pesos.

Figura 1. Participación de vehículos matriculados según tipo de tecnología

Acolfa, Acm, Acp, Acolgen Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarias, Asofondos, Asomovil, Camacol, CCI, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedeseguridad, Fedesoft, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia y SAC



Nota*: Cifras a acumuladas a febrero de 2022

Fuente: Elaborado por Colfecar, con base en las estadísticas de Andemos

Se sugiere generar un estímulo al programa de renovación vehicular, mediante herramientas de financiación, fuentes de pago, incentivos y beneficios enfocados en las empresas y no sólo a pequeños propietarios. Lo anterior teniendo en cuenta que el 99% de las empresas del sector transporte de carga son MiPymes y que estas empresas se han visto afectadas con mayores costos no salariales y tributarios como consecuencia de la pandemia (desde 2020), del paro nacional (2021) y del paro armado (2022). Esta propuesta facilitaría el cumplimiento de la Ley 1972 de 2019, de masificar el estándar de vehículos Euro VI que es inviable actualmente, ya que sólo el 0,01% de los vehículos del sector cumplen con tal requisito.

Este estímulo serviría como complemento al actual programa y facilitaría la renovación de la flota de carga bajo un sistema de cascada, es decir, bajo esta propuesta las empresas de transporte tendrán acceso a beneficios que faciliten la compra de equipos nuevos, reemplazando otros cuya edad supere entre 10 y 15 años, el vehículo antiguo se vendería a pequeños propietarios quienes chatarrarían el vehículo una vez cumpla los 20 años.

Por esta razón, se propone un artículo que establezca la necesidad de “estructurar un Programa de Modernización de transporte de carga pesada” que incluya mecanismos de financiación, incentivos y fuentes de pago orientado a personas jurídicas, segmentado de acuerdo con el tamaño de las empresas.”

1.2. Vehículos combinados de carga (VCC)

Ni en las bases del PND ni en el articulado del Proyecto de Ley se ve una propuesta entorno a la regulación de los vehículos combinado de carga VCC, los cuales permitirían disminuir el costo

de transporte mediante la generación de economías de escala. Estos equipos permiten llevar dos semirremolques y por tanto la movilización de más de 60 toneladas de mercancía (en la actualidad los vehículos que operan en Colombia transportan sólo hasta 34 toneladas); además de disminuir el costo logístico, aportará a la disminución de la congestión vial.

Frente a los VCC se cuenta con el Conpes 3982 de 2020, además de la Resolución 20213040062005 de 2021 del Ministerio de Transporte, que fija los criterios técnicos y jurídicos para otorgar permisos especiales de circulación en casos puntuales. Para el caso de los privados, para obtener los permisos, les corresponde realizar unos estudios definidos en la resolución. Se sugiere que desde este PND se realicen los cambios que impulsen su implementación.

Para esto es relevante que el INVIAS y la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) adelanten un estudio de todas las vías nacionales, disponiendo de la experiencia técnica del sector privado y consolidando en un catálogo único (lo que eliminaría un costo innecesario para el privado debido a que cada empresa debe realizar su propio estudio para ser habilitada, a pesar de que con otras experiencias ya esté probado que la ruta es segura y no hay impacto en la capacidad de la vía ni de los puentes).

h. Servicios públicos domiciliarios

- Frente al artículo 16 de PND y la tasa retributiva

- a) La necesidad de modificación de la tasa retributiva y su impacto han sido identificados en múltiples instrumentos de política nacional.

La aplicación de la tasa retributiva y el factor regional ha generado un alto impacto financiero en los prestadores de alcantarillado desde hace varios años, implicando un obstáculo para el desarrollo de las inversiones de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos-PSMV.

La modificación normativa de la tasa retributiva es una obligación pendiente desde hace varios años, diferentes instrumentos de política lo han requerido como son: i) La Ley 1955 de 2019, incluyó en el Capítulo 3 del documento bases del PND, la responsabilidad a MADS de evaluar la tasa retributiva para identificar los aspectos susceptibles de mejora, con el fin de reducir el posible impacto económico que se genera sobre los prestadores del servicio público de alcantarillado, ii) El CONPES 3934 de 2018 sobre Crecimiento Verde, estableció la obligación de evaluar los resultados de la implementación de la tasa retributiva, por parte del MADS, quien debía presentar propuestas de ajustes a la misma en caso de considerarlo pertinente, durante el año 2020 y iii) El CONPES 4004 de 2020 sobre Economía Circular en los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales, definió la responsabilidad de revisar los instrumentos de protección del recurso hídrico, incluyendo la tasa retributiva, con el fin de disminuir los altos niveles de descarga de los contaminantes a los sistemas hídricos, a cargo del MADS y del MVCT durante el 2022.

Si bien la modificación de la norma ha hecho parte de la agenda regulatoria del MADS durante los años 2021 y 2022, a la fecha no se ha presentado la propuesta de modificación normativa.

- b) El impacto de la tasa retributiva no es exclusivo de los prestadores de los municipios de categoría 5 y 6.

Para el caso del servicio de alcantarillado, avanzar hacia el tratamiento de las aguas residuales municipales cumpliendo con los criterios de calidad establecidos por la normativa y la regulación ambiental y sectorial, requiere planear y ejecutar proyectos previos a la inversión en sistemas de tratamiento de aguas residuales. Estos proyectos mejoran la calidad ambiental del cuerpo hídrico, aun cuando no se cuente con estructuras de tratamiento, y requieren inversiones de alta cuantía:

1. Mejorar las coberturas en alcantarillado.
2. Eliminar los vertimientos puntuales y conexiones erradas entre el alcantarillado sanitario y de aguas lluvias.
3. La construcción de colectores que recojan y transporten las aguas residuales hacia los sistemas de tratamiento.

Estas inversiones las realizan los prestadores del servicio de alcantarillado mediante la ejecución de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos-PSMV.

Sin embargo, como están hoy definidos los criterios para la evaluación de los PSMV, cualquier incumplimiento parcial o total de las metas durante el transcurso del quinquenio (período en que se evalúa el cumplimiento del PSMV y se aplica el Fr), no permite un ajuste tendiente a su disminución aun cumpliendo posteriormente las metas incumplidas. Por lo tanto, el prestador está condenado a asumir un factor regional creciente.

El cobro de la tasa retributiva con los incrementos del factor regional que actualmente aplican las autoridades ambientales a los prestadores está afectando la ejecución de estos proyectos de saneamiento que son previos a la implementación del tratamiento, aunado a lo anterior, el recaudo de la tasa no está siendo invertido por parte de las autoridades ambientales, en la financiación de proyectos de descontaminación en los tramos de la cuenca donde tiene impacto el prestador.

Por otra parte, los ajustes propuestos en el proyecto de ley del PND, desconocen las realidades de este tema en el país. Según el MVCT (PMAR, 2022), los mayores problemas de contaminación por vertimientos municipales están asociados a los centros urbanos con mayor población. Es por ello que, los proyectos de saneamiento por parte del Gobierno Nacional han priorizado sus intervenciones en los 58 municipios del país que tienen poblaciones mayores a 100 mil habitantes en zona urbana, y que representan cerca el 73% de la población, de los cuales solo uno de estos municipios es categoría 5.

Cuadro 1. Municipios priorizados Plan Maestro de Aguas Residuales-PMAR

| Categoría | Núm Municipios |
|--------------|----------------|
| 1 | 22 |
| 2 | 18 |
| 3 | 4 |
| 4 | 7 |
| 5 | 1 |
| Especial | 6 |
| Total | 58 |

Fuente: Andesco, a partir de información MVCT-PMAR, 2022

El siguiente cuadro presenta los factores regionales vigentes en los 58 municipios priorizados:

Cuadro 2. Factor Regional municipios priorizados Plan Maestro de Aguas Residuales-PMAR

| Municipio | Categoría | Factor Regional DBO 2021 | Factor Regional SST 2021 |
|---------------------|-----------|--------------------------|--------------------------|
| Aguachica | 4 | sin información | sin información |
| Apartadó | 3 | 2,5 | 2,5 |
| Cartagena de Indias | Especial | 1 | 1 |
| Armenia | 1 | 1 | 1 |
| Montería | 1 | 1 | 1 |
| Bello | 1 | 3,28 | 2 |
| Medellín | Especial | 3,28 | 2 |
| Envigado | 1 | 3,28 | 2 |
| Itagüí | 1 | 0 | 2 |
| Riohacha | 4 | 4,27 | 3 |
| Buenaventura | 2 | sin información | sin información |
| Cali | Especial | 4,5 | 3,8 |
| San José de Cúcuta | 1 | 5,5 | 5,5 |
| Cartago | 4 | 1 | 1 |
| Chía | 1 | 5,5 | 3,89 |
| Ciénaga | 5 | sin información | sin información |
| Dosquebradas | 2 | 1,54 | 1,56 |

| Municipio | Categoría | Factor Regional DBO 2021 | Factor Regional SST 2021 |
|---|-----------|--------------------------|--------------------------|
| Duitama | 3 | 5,5 | 2,43 |
| Barranquilla | Especial | 1,5 | 1,5 |
| Soledad | 2 | 2,28 | 3,22 |
| Bogotá | Especial | 5,5 | 5,5 |
| Tunja | 1 | 2,35 | 1,59 |
| Facatativá | 2 | 1,5 | 4,28 |
| Sogamoso | 2 | 5,5 | 5,5 |
| Manizales | 1 | 2,4 | 2,8 |
| Florencia | 2 | 2 | 2 |
| Funza | 1 | 1 | 4,28 |
| Girardot tramo 1 (urbano girardot y río Magdalena) | 2 | 1 | 1 |
| Girardot tramo 2 (Isla del sol río Bogotá) | 2 | 2,04 | 1 |
| Girardot tramo 3 (Casco urbano girardot vertimiento río Bogotá) | 2 | 2,54 | 1,5 |
| Guadalajara de Buga | 2 | 1 | 1 |
| Fusagasugá | 2 | 1 | 1 |
| Jamundí | 2 | 1 | 1 |
| Madrid | 2 | 1,5 | 3,66 |
| Maicao | 4 | 1 | 3,36 |
| Soacha | 1 | 2,5 | 1 |
| Malambo | 3 | 2.13 | 2.19 |
| Mosquera | 1 | 1 | 4,28 |
| Neiva | 1 | 1 | 1 |
| Ocaña | 4 | 1 | 1 |
| Pereira | 1 | 2.58 | 2.58 |
| Piedecuesta | 2 | 1,5 | 1,5 |
| Bucaramanga | Especial | | |
| Girón | 2 | | |
| Barrancabermeja | 1 | 1 | 1 |
| Floridablanca | 1 | 1 | 1 |
| Popayán | 2 | 1 | 2,32 |

| Municipio | Categoría | Factor Regional DBO 2021 | Factor Regional SST 2021 |
|-------------------|-----------|--------------------------|--------------------------|
| Quibdó | 3 | 1 | 1 |
| Sincelejo | 2 | 1 | 1 |
| Ibagué | 1 | 2,0 | 2,5 |
| Santa Marta | 1 | 2,48 | 2,52 |
| Turbaco | 4 | 1 | 1 |
| Valledupar | 1 | 1 | 1 |
| Villa del Rosario | 4 | 1 | 1 |
| Palmira | 1 | 1 | 1 |
| Tuluá | 2 | 1 | 1 |
| Villavicencio | 1 | 2 | 2 |
| Yopal | 2 | 1 | 1 |
| Pasto | 1 | 1 | 1 |
| Zipaquirá | 2 | 2,41 | 5,5 |

Fuente: Andesco, 2023

El incremento del factor regional ha traído como consecuencia que la única opción que tengan para discutir el cobro realizado por las autoridades ambientales sean las instancias judiciales. De acuerdo con información suministrada por ANDESCO, a la fecha siete prestadores tienen en revisión de instancias judiciales cobros por más de medio billón de pesos.

Los incrementos adicionales en el factor regional (Fr mayor a 1), implican que los prestadores asuman dichos recursos de sus resultados, toda vez que no son trasladados en la tarifa. Como se mencionó anteriormente esto genera un gran impacto en la ejecución de los proyectos que hacen parte de los PSMV.

Esta problemática la presentamos a través de los siguientes casos:

Valle de Aburrá: Actualmente el PSM en la región tiene un valor de \$870.453 millones de pesos, así mismo se tiene una demanda por sobre cobros en tasa retributiva por alrededor de \$390.000, lo que equivale el 44,6% del valor total del PSMV.

Santiago de Cali: El PSMV de Cali tiene un valor de \$170.000 millones de pesos, actualmente tiene una demanda por sobre costos en la tasa retributiva de \$51.251 millones de pesos, lo que equivale al 30% del valor del PSMV. Estos sobre cobros afectan las inversiones que se tienen proyectadas para optimización de las estaciones de bombeo de aguas residuales, las cuales hacen parte del PSMV por valor de \$93.000. millones de pesos.

Bogotá D.C.: El caso más crítico es el de Bogotá, la cual tiene un valor del PSMV por \$200.282 millones de pesos, y una demanda por \$106.000 millones de pesos hasta 2019, este valor

equivale al 52,9% del valor total de PSMV. Aclarando que los más de 69 mil millones que pagó la EAAB por concepto de factor regional mayor a 1 en 2019 son equivalentes al costo del interceptor Avenida Ciudad de Cali, el principal conductor de las aguas residuales de Soacha a la futura PTAR Canoas.

La empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL tiene un valor de \$8.948 millones en demanda ante la autoridad ambiental por cobros superiores al factor regional mayor a 1; sumado a lo anterior la corporación le ha impuesto multas por los incrementos en el factor regional que en total suman \$17.000 millones de pesos, este valor equivale al 10% del valor total del PSMV. El pago de estos recursos, en caso de que los estrados judiciales ordenen realizarlo, generaría un impacto en la capacidad de ejecución de los proyectos de inversión de la empresa que tienen como objetivo la mejora de cobertura, continuidad y calidad del servicio por las restricciones de acceso al sistema financiero para la suscripción de créditos que permita la ejecución de los proyectos que hacen parte del plan de obras e inversión de la empresa.

Tunja: El valor del PSMV en Tunja equivale a \$24.943 millones de pesos, y demandas por sobre costos en la tasa retributiva por \$5.073 millones de pesos, lo que equivale a un 20,34% del valor del PSMV.

Cúcuta: Actualmente Aguas Kpital tiene una demanda por cobros al factor regional mayor a uno por un valor de \$15.190 millones de pesos. Adicional a esto, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental [CORPONOR] inició e impulsó tres procesos coactivos por la facturación del factor regional, ordenando como medida cautelar el embargo y secuestro de \$20.000 millones de pesos, correspondiente a los dineros que por concepto de prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Todas estas acciones judiciales repercuten en la ejecución del PSMV y el cumplimiento de las metas de carga, que son base de la evaluación y cobro de la tasa por parte de las autoridades ambientales. Además del impacto en el flujo de caja y la capacidad de financiación de los prestadores para adelantar sus planes de obras e inversiones que permiten mantener o mejorar los estándares de cobertura, calidad y continuidad del servicio público que prestan.

Proposición modificatoria al artículo 16 proyecto de ley pl 388/2023c-274/2023s

Lo previsto en el artículo 16 en relación con la necesidad inminente de actualizar los estudios y evaluaciones que soporten las modificaciones de las normas relacionadas con la tasa retributiva y su articulación con los demás instrumentos de gestión del recurso hídrico es pertinente. Sin embargo, en lo que tiene que ver con la aplicación del factor regional según cada jurisdicción, desconoce la realidad que atraviesa todo el país, ya que los valores de este indicador, debido a la fórmula tarifaria, continúa castigando a los prestadores del servicio de alcantarillado, aun cuando cumplen las metas y no se devuelve al valor de Fr=1.00, encontrándose gran parte de los municipios del país con un factor regional muy alto.

Se requiere de la aplicación del factor regional igual a 1.00, como un régimen de transición, hasta tanto se realice el estudio y la evaluación del instrumento económico, para todos los municipios del país, no solo aquellos municipios de categoría 5 y 6, pues esto atentaría contra la equidad que se debe predicar en la aplicación de toda norma jurídica, lo cual además, pondría en riesgo la prestación del servicio público de alcantarillado en los municipios que no se encuentren bajo esta categoría.

- **Otros comentarios al articulado:**

Frente al artículo 41, sobre concesiones para el uso forestal y de la biodiversidad en zonas de reserva, Si bien este artículo se considera muy importante para la sostenibilidad de las regiones, surgen inquietudes en el marco del desarrollo y operación de proyectos de utilidad pública e interés social (UPIS), como lo son los servicios públicos domiciliarios, ya que las áreas de la Ley 2 de 1959 corresponden a una buena parte del país, y con el fin de velar por la continuidad del servicio y minimizar riesgos de incendios o afectación de la fauna, es fundamental conservar los retiros de seguridad de la infraestructura de estos servicios.

Algunas de ellas son:

1. ¿Cómo se armonizarán estas concesiones con la operación y desarrollo de proyectos de UPIS?
2. ¿Cómo se armonizarán los aprovechamientos forestales que se requieran para garantizar la continuidad del servicio?
3. ¿Quién garantiza que la infraestructura de SPD permanezca en estas áreas?
4. ¿Cómo funcionaría la concesión referente a los derechos adquiridos por particulares en zonas de Ley 2 de 1959?
5. Con qué figura quedaría el área concesionada en términos del desarrollo de POA y cómo se articula el contrato o concesión para el desarrollo de POA más adelante?

Referente a la participación comunitaria y a los beneficiarios del artículo propuesto, llama la atención que en el parágrafo 2 no se incluyen en el proceso de construcción de la norma reglamentaria a las organizaciones y familias campesinas, si las concesiones están dirigidas a ellas.

En consideración a las inquietudes antes planteadas y la importancia de la continuidad del servicio público doméstico se evidencia la necesidad de realizar una modificación del artículo para que se establezca que el desarrollo y operación de los proyectos de utilidad pública e interés social son independientes de los contratos de concesión que se creen alrededor de la Ley 2 de 1959 y los terrenos baldíos. Se sugiere ajusta el texto del artículo en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 41. CONCESIONES PARA EL USO FORESTAL Y DE LA BIODIVERSIDAD EN ZONAS DE RESERVA DE LEY 2 DE 1959 Y BALDIOS DE LA NACIÓN. El Ministerio de

*Ambiente y Desarrollo Sostenible, para el manejo y administración de las reservas forestales de Ley 2 de 1959 **respetando los derechos adquiridos por los particulares** y los baldíos de la nación, podrá suscribir con organizaciones campesinas y familias campesinas concesiones hasta por treinta (30) años (...)*

*(...)PARÁGRAFO 2. El Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, velará por la participación de los ciudadanos los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, **organizaciones y familias campesinas** en el desarrollo de la normativa que genere para la reglamentación de las concesiones para la gestión forestal y de la biodiversidad en zonas de reserva de Ley 2 de 1959 y baldíos de la nación, al efecto generará espacios diferenciales de participación en la etapa de consulta pública.*

PARÁGRAFO 3. Estas concesiones se celebrarán sin perjuicio del desarrollo y operación de los proyectos de utilidad pública e interés social ”

Sobre el artículo 88, reasignación de subsidios de energía eléctrica para cubrir el nivel de consumo indispensable, Es importante llevar a cabo una armonización de plazos en conjunto con los demás artículos que pueden afectar la implementación de este. Así mismo, en aras de procurar mantener claridad con relación al objetivo de este artículo, se sugiere incluir un párrafo, en el que se aclare que este mecanismo de reasignación que defina el Ministerio de Minas y Energía no corresponde a subsidios adicionales a los ya establecidos por Ley, dado que esto requeriría adición al Presupuesto General de la Nación; y aclarar que forman parte del consumo básico de subsistencia y de las contribuciones que pagan los usuarios de estratos más altos para ayudar a los más vulnerables.

Frente a la tasa de protección de y manejo de bienes arqueológicos (artículo 108), Es necesario eliminar la expresión “*así como en los demás proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante las autoridades competentes*” (subrayado fuera de texto), ya que el termino registro o autorización equivalente no existe en la normatividad ambiental, y esto en el pasado generó diversas interpretaciones. A raíz de esta situación el MADS mediante el concepto jurídico N. 8140-E2-001687, de julio 31 de 2019 afirmó que “considera que la aplicación del inciso 2 del numeral 1.4 del artículo 7 de la ley 1185 de 2008 es sobre proyectos, obras o actividades sometidos a licencia ambiental o al plan de manejo ambiental en los términos del Decreto 1076 de 2015”.

Esta situación que fue subsanada con el Decreto Ley 2106 de 2019, artículo 131, numeral 1.6 “Programa de Arqueología Preventiva. Los titulares de proyectos, obras o actividades que requieran licenciamiento ambiental o estén sujetos a la aprobación de Planes de Manejo Ambiental deberán presentar un Programa de Arqueología Preventiva al Instituto Colombiano de Antropología e Historia” (...)

Con relación a los hechos generadores, se considera que se presta a confusión ya que pueden existir otros tipos de conceptos que no estén ligados a las autorizaciones de intervención del desarrollo de proyectos. Por ello, no es clara la concordancia de este con lo establecido en el

inciso segundo. Es importante tener en cuenta los tipos de intervención que estableció el Decreto 138 de 2019 en el artículo 2.6.4.2

Las fases del Programa de Arqueología Preventiva de conformidad con el Decreto 138 de 2019, artículo 2.6.5.3. son:

1. Registro.
2. Diagnóstico y prospección.
3. Aprobación del Plan de Manejo Arqueológico.
4. Implementación del Plan de Manejo Arqueológico.
5. Arqueología pública.

Se recomienda no desagregarlas ya que se pueden dar modificaciones del citado Decreto.

No es claro que entidad del Gobierno nacional establecerá la metodología de cálculo, y a que metodología se refiere ya que el mismo artículo define el método y sistema. Adicionalmente, es importante establecer un tope de cobro.

No se encuentra pertinente generar una tasa de cobro para las demás autorizaciones del decreto, es decir las de investigación, conservación o restauración y hallazgos fortuitos porque puede desincentivar la generación de conocimiento y el reporte de hallazgos, y por ende, el manejo adecuado del patrimonio arqueológico.

En cuanto al método, no queda claro si para el PAP solo aplica el numeral b) o a qué se refiere con la valoración de costos de inversión. Este término es muy amplio y es necesario acotar los costos, además el numeral c) ya contempla otros costos asociados a honorarios de personal que realizará los servicios.

Teniendo en cuenta que el PAP tiene varias fases, hay proyectos que aún, teniendo Licencia Ambiental no se construyen (por diversas circunstancias), y por tanto no se llega a implementar el PMArq. En consecuencia, no se dan intervenciones (rescates) en el patrimonio arqueológico y no se requieran los servicios de seguimiento y evaluación, por ello se considera que el momento de causación se presente cuando se solicite un servicio de evaluación o seguimiento.

No se considera que el usuario deba asumir costos financieros ni administrativos, estos son propios de la entidad y el gobierno debe garantizar dichos recursos con los impuestos y rentas que recibe de los ciudadanos. Tampoco se considera pertinente incluir el literal b) “Valoración de los costos de inversión generados en el desarrollo de trámites y servicios asociados a cada una de las fases del Programa de Arqueología Preventiva – PAP, señalados en el presente artículo”, ya que el costo de inversión es amplio y da lugar a diversas interpretaciones; de otra parte, el literal c, incluye otros costos como las licencias de informática, entre otros. Por lo anterior, se propone modificar el artículo.

Sobre el artículo 187, programa de sustitución de leña, carbón y residuos energéticos de transición, promoviendo una Transición Energética justa, se propone integrar en la implementación del programa, de manera gradual, sectores como el residencial y el industrial, con el fin de generar un mayor beneficio en materia de reducción de emisiones en todo el territorio colombiano.

Frente al artículo 189, sobre financiación y cofinanciación de redes internas de gas combustible, se debe señalar que los cargos por conexión corresponden a la tarifa que deben cancelar todos los clientes nuevos que se conectan al servicio de gas natural. En este sentido, esta conexión es responsabilidad del distribuidor - comercializador que presta el servicio en dicho mercado. Por lo tanto, se sugiere que la incorporación del cargo por conexión se gestione con el apoyo del prestador del servicio público de gas natural.

Por otro lado, considerando la importancia del gas natural para el cierre de brechas, se propone que en aquellas zonas en donde sea técnica y económicamente viable se priorice la conexión a la red de distribución de este energético. Frente al artículo 189 se sugieren los siguientes cambios:

“Artículo 189. FINANCIACIÓN Y COFINANCIACIÓN DE REDES INTERNAS DE GAS COMBUSTIBLE

*(...) PARÁGRAFO 1. Los ejecutores de proyectos de vivienda de interés social o los desarrolladores de proyectos de ampliación de cobertura de gas podrán, **en alianza con el prestador del servicio público de gas**, solicitar al Ministerio de Minas y Energía la financiación o cofinanciación de los costos de las redes internas de gas domiciliario y el cargo de conexión, a los usuarios de los estratos 1 y 2, y a la población del sector rural de que trata este artículo, con cargo a los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas o aquel que lo modifique o sustituya.*

PARÁGRAFO 2. Se priorizará la conexión al servicio de gas natural para aquellos proyectos de vivienda en donde sea técnica y económicamente viable conectar a los usuarios.”

Con respecto al artículo 201, sobre confiabilidad del servicio, se señala que, de acuerdo con la regulación vigente, es necesario que los activos construidos con recursos provenientes del Sistema General de Regalías sean incluidos en los planes de inversión del operador de red, con el fin de que estos puedan ser incluidos en las tarifas de la Nación o de las entidades territoriales, además de contar con la autorización de la entidad propietaria de los mismos. Lo anterior permitirá cumplir con el reglamento de distribución eléctrica y la asignación de capacidad para el caso de las conexiones. De esta manera se sugiere adicionar el texto “que se haya incluido en el plan de inversiones del operador de red” al articulado.

Frente a los subsidios de energía eléctrica, gas, acueducto, alcantarillado y aseo del artículo 220, en el parágrafo se define la manera en la que se aplicarán los subsidios a los usuarios de menores ingresos, incluyendo un concepto nuevo para focalizar esos subsidios, que ya no se

soportarán de manera exclusiva en la estratificación socioeconómica basada en la clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Siendo ello así, y correspondiendo lo propio a una metodología que para el efecto define el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo prescrito en el artículo 2º de la ley 732 de 2002, lo pretendido merece un artículo distinto y para ello se propone mantener el artículo 220 cuyo contenido corresponde al texto del primer inciso actual, eliminando el párrafo del artículo 220, e incluyendo un nuevo y adicional artículo (220A) con el texto anteriormente indicado.

Sobre las inversiones interjurisdiccionales del artículo 225, es importante precisar que actualmente las grandes ciudades demandan bienes y servicios que provienen de otras cuencas. Sin embargo, las autoridades ambientales urbanas se ven limitadas para realizar inversiones en territorios por fuera de su jurisdicción por la reglamentación existente. En aras a compensar y poder garantizar la oferta de estos servicios ecosistémicos es necesario que se viabilice jurídicamente dicha inversión. Situación que se evidencia en lo expuesto en el documento bases, transformación "*el ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental*" en la parte introductoria donde se encuentran afirmaciones como:

"La conservación de los recursos naturales no es un asunto que les compete únicamente a los campesinos, a las comunidades étnicas o a los municipios más rurales. Es, sobre todo, un compromiso de las ciudades. Y, por esta razón, la financiación de las necesidades del campo tiene que provenir, de manera privilegiada, de los habitantes urbanos" (resaltado fuera de texto,).

"El ordenamiento del territorio es importante porque: a) la riqueza hídrica del país y su biodiversidad no se están protegiendo; b) la mayoría de las personas vive en ciudades, sin que reconozcan la estrecha relación que existe entre el campo y la ciudad; c) las normas que existen en el país sobre el ordenamiento territorial se traslapan (...)" (resaltado fuera de texto, pág. 34).

Por lo anterior se propone adicionar al artículo el siguiente texto:

"Las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos a las que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos ambientales a los que hacen alusión las Leyes 768 de 2002 y la 1617 de 2013, deberán invertir no menos del 1% del recaudo proveniente de sobretasas y tasas ambientales, en la protección de las cuencas que surten los acueductos que abastecen de agua a la población de las ciudades y áreas metropolitanas, incluso si estas se encuentran por fuera de su jurisdicción. El Ministerio de Ambiente reglamentará dentro de los seis meses siguientes de la publicación de esta Ley las condiciones para la implementación de este artículo.

Así mismo, los municipios localizados en grandes centros urbanos podrán invertir como parte del cumplimiento de lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, en cuencas por fuera de su

jurisdicción que surten los acueductos que atienden su población en proyectos para la protección y manejo sostenible de estas.”

Con relación al párrafo se considera que se debe eliminar porque de una parte el Gobierno en el documento bases ha manifestado que quiere minimizar trámites y de otra parte se puede prestar para intereses políticos. De igual forma los consejos municipales y asambleas hacen el seguimiento al plan de desarrollo y planes de acción de los gobernantes, y por este mecanismo podrán dar sus recomendaciones.

En lo referente al artículo 246, giro directo para el pago de subsidios, se resalta que, en la práctica, si el municipio no gira los recursos de subsidios el prestador se afecta gravemente en su suficiencia financiera, ya que no está cubriendo los costos de prestación del servicio a su cargo, que sí ha prestado, pero no le han pagado. Dicha afectación pone gravemente en riesgo la prestación del servicio, por lo cual en casos en los cuales exista una renuencia de las entidades territoriales de realizar el pago de subsidios, la nación a través del MVCT podrá imponer el giro directo de la fuente de recursos exógena SGP-APSB. Se sugiere:

“ARTÍCULO 246. GIRO DIRECTO PARA EL PAGO DE SUBSIDIOS. *Las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, a las cuales el municipio o distrito no les haya transferido los recursos para el pago de subsidios de seis (6) ~~doce (12)~~ periodos de facturación, cuando la misma se expida de manera mensual, o tres (3) ~~seis (6)~~ cuando la misma se expida de manera bimestral, habiendo cumplido los requisitos establecidos en la Normatividad vigente, podrán solicitar a la Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT (...)*”

Frente a las facultades extraordinarias del artículo 298, debido a la amplitud de las funciones, es muy importante definir el alcance de las funciones del Presidente dando claridad y tranquilidad a los accionistas minoritarios especialmente de las empresas emisoras de valores y sociedades de economía mixta.

Se sugiere eliminar el artículo 13 de la Ley 2128 de 2021, del artículo 300 sobre derogatoria, toda vez que, pues la obligación contenida en este artículo es fundamental para que las ciudades que cuenten con sistemas de transporte estratégico, integrado o masivo, avancen en el camino de la transición energética y en la reducción de emisiones contaminantes. Resulta importante que las ciudades implementen políticas públicas, programas y acciones que garanticen que los vehículos que se utilizan para la operación de las flotas operen con motores dedicados a gas combustible, cuando se pretenda aumentar la capacidad transportadora de los sistemas; cuando se requiera reemplazar un vehículo por destrucción total o parcial que imposibilite su utilización o reparación y cuando requiera reemplazar al finalizar su vida útil.

Así mismo, resulta importante que los porcentajes exigidos de vehículos dedicados a gas se articulen con los de movilidad eléctrica establecidos en la Ley 1964 de 2021 y se reduzca el

ingreso de vehículos diésel o a gasolina causantes de graves efectos a la calidad del aire y a la salud de la población.

Se proponen los siguientes artículos:

| Propuesta de artículo nuevo | Justificación |
|---|---|
| <p>Artículo NUEVO. Acceso a financiación para el sector transporte. Con el objeto de promover el acceso a financiación de crédito para la adquisición de vehículos nuevos o material rodante nuevo con tecnologías de cero y bajas emisiones y reducir la contaminación atmosférica y en especial de material particulado en el país, en el marco de la promoción de ascenso tecnológico, la renovación y modernización vehicular, se podrá hacer uso de fuentes alternativas de información para definir el perfil crediticio, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este sentido, se deberá promover un acceso universal a dicho crédito por parte de propietarios de vehículos con más de 20 años de antigüedad que serán objeto de sustitución, en el caso de taxis para vehículos de más de 7 años de antigüedad.</p> <p>Para este propósito, el Gobierno Nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía exigida a los propietarios de los segmentos vehiculares que realizarán el ascenso tecnológico. Así mismo, podrá alimentar el Fondo Nacional de Garantías para el fin descrito con otros fondos que cuenten con recursos cuya destinación tenga la naturaleza de apoyar el financiamiento de medidas en materia de acción climática, como la renovación vehicular y mejoramiento de la calidad del aire, como el Fondo Nacional Ambiental – FONAM, el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía -FENOGE-, el Impuesto Nacional al Carbono y el Impuesto a los vehículos automotores, este último en el momento en que su naturaleza involucre un componente de tipo ambiental para el control de emisiones; lo anterior soportado en que la renovación y modernización vehicular contribuye a reducir las emisiones contaminantes y por ende al mejoramiento y recuperación de la calidad del aire, al cumplimiento de las metas de mitigación de gases efecto invernadero</p> | <p>Una de las principales barreras que dificulta el desarrollo de proyectos de ascenso tecnológico, se encuentra en que gran parte de los propietarios de los vehículos a renovar son personas naturales que reciben en efectivo el pago por sus servicios y no tienen historial crediticio, o en su defecto, este no es favorable para el otorgamiento de créditos bajo los criterios definidos por el sector bancario, lo que conlleva a que no se consideren sujetos de préstamos financieros.</p> <p>Por lo tanto, es necesario que se implementen otras medidas que faciliten el acceso a créditos y se permita hacer uso de fuentes alternativas de información para definir el perfil crediticio de estas personas. También, se requiere apoyo de la banca de fomento para reducir las tasas de financiamiento, del Fondo Nacional de Garantías -FNG- para respaldar los créditos y reducir el riesgo, de acuerdo con lo exigido por las entidades financieras de la banca comercial.</p> <p>De esta manera, con la propuesta de artículo, se busca ayudar a viabilizar la modernización del parque automotor de transporte de carga liviana, volquetas y de transporte público de pasajeros, entre otros segmentos, a través de movilidad de cero y bajas emisiones acorde con la transición energética.</p> <p>Esto posibilita la implementación de los programas de ascenso tecnológico que liderará el Ministerio de Transporte.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>(GEI) y a la gestión eficiente de la energía en el sector transporte. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto y de los recursos aportados por los diversos fondos mencionados.</p> <p>El Fondo Nacional de Garantías podrá priorizar aquellos segmentos vehiculares con mayor aporte de material particulado en cada región y podrá determinar niveles de cobertura diferenciales para los segmentos de carga (incluidas las volquetas) y transporte de pasajeros, e incentivando la adquisición de tecnologías de hidrógeno, eléctrica o con exclusivo funcionamiento a gas natural para los vehículos nuevos, así como mecanismos que determinen la elegibilidad de los usuarios de las garantías. En el diseño de esta línea, podrán implementarse esquemas de cobertura conjunta de un número plural de obligaciones, con características similares.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos, priorizando aquellas zonas o regiones que presentan mayores dificultades en términos de contaminación e incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo entidades financieras, Fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> | |
| <p>Artículo NUEVO. Revisión y ajuste al impuesto vehicular automotor. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte, revisará y ajustará la estructura del impuesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 145 numeral primero de la Ley 488 de 1998, con el fin de involucrar las variables: ambiental en cuanto a emisiones atmosféricas y la de seguridad vial. De los recursos captados que correspondan a estas dos variables serán de uso exclusivo para programas o proyectos de ascenso tecnológico de los segmentos correspondientes, en los que se priorice la movilidad sostenible (eléctrica y a gas natural)..</p> | <p>Con esta propuesta se busca disponer de recursos para la ejecución de programas y proyectos de ascenso tecnológico de cada segmento vehicular, que consideren un aporte por chatarrización que pueda ser empleado para la compra de un nuevo vehículo de cero o bajas emisiones. También, promover el uso de este tipo de vehículos que aportan al mejoramiento de la calidad del aire.</p> <p>En este sentido, con el artículo propuesto, se pretende que se lleve a cabo una revisión y ajuste al impuesto vehicular, de manera que considere incluir en su tarifa un componente ambiental que proporcione una señal correcta al mercado de la necesidad de disminución de emisiones y material particulado, y con el cual se logre mitigar las externalidades causadas, así mismo adicionar una variable de seguridad vial.</p> <p>Al respecto, cabe mencionar que actualmente el impuesto vehicular se calcula a partir del valor comercial del vehículo. De esta forma, el impuesto disminuye con la edad del</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>vehículo, llevando a que los más antiguos, con tecnologías más contaminantes, que representan un mayor riesgo para la salud, la seguridad vial, y consumen mayor cantidad de combustibles fósiles de muy altas emisiones, paguen menos impuesto que los nuevos que usualmente cuentan con tecnologías y energéticos más limpios, como la movilidad eléctrica y a gas natural.</p> |
| <p>Artículo NUEVO. Incentivos tributarios a la movilidad de cero y bajas emisiones. Adiciónese el numeral 19 al artículo 424 del Estatuto Tributario, el cuál quedará así:</p> <p>19. Los vehículos eléctricos y los vehículos dedicados a gas natural vehicular, mientras los precios de estas tecnologías no se equiparen con las convencionales a diésel y gasolina, condición que validará cada año el Ministerio de Transporte.</p> | <p>Teniendo en cuenta el panorama económico e inflacionario mundial, que ha llevado a que en el último año los precios de los vehículos hayan incrementado, es necesario promover la introducción de tecnologías más limpias en los programas de ascenso tecnológico a través de incentivos que favorezcan este propósito.</p> <p>En línea con los objetivos del país y con lo planteado por el Gobierno Nacional, es importante llevar a cabo una transición energética eficiente, promoviendo el uso de combustibles de cero y muy bajas emisiones, de esta manera, se propone en este artículo implementar una tarifa directa (es decir, sin trámites de exclusión o devolución) de IVA cero (0%) para vehículos eléctricos y vehículos dedicados a gas natural (licuado o comprimido) principalmente para segmentos de vehículos pesados.</p> <p>Este incentivo aplicaría mientras se equiparan los costos de las tecnologías eléctricas con los vehículos convencionales, o las de gas natural dedicado para los vehículos pesados que no tengan oferta comercial eléctrica.</p> |
| <p>Artículo NUEVO. Incentivos para fabricación y ensamblaje de vehículos con tecnologías limpias. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la disminución de la declaración de renta a las empresas cuya actividad sea la fabricación y ensamblaje de vehículos con tecnologías a hidrógeno, eléctrica y a gas natural licuado o comprimido.</p> | <p>En aras de favorecer el ascenso y masificación con tecnologías más limpias y buscando que estos vehículos puedan ser comercializados a precios más competitivos. Se propone otorgar incentivos tributarios a empresas dedicadas a la fabricación y ensamblaje de vehículos de cero y muy bajas emisiones (gas natural) en el territorio nacional.</p> |
| <p>Artículo NUEVO. Vida útil de vehículos aún no determinada. El Ministerio de Transporte con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en lo relacionado con emisiones, establecerá la vida útil para los vehículos de carga liviana, volquetas, vehículos livianos, motocicletas, y demás segmentos para los que aún no se haya definido. Para ello tendrá en cuenta las tecnologías, emisiones de los vehículos, los riesgos que representan en términos de seguridad vial y los reglamentos técnicos armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse</p> | <p>Según cifras del Registro Único Nacional de Transito (Runt) a febrero de 2023, existen 17 millones de vehículos activos que se encuentran registrados, de estos el 4% corresponden a vehículos pesados, el 35% a vehículos livianos y el 61% a motocicletas.</p> <p>El país aún no ha definido una vida útil para varios segmentos, entre ellos los vehículos livianos, motocicletas, de carga liviana, volquetas, lo que hace que tengan mercado sin importar su antigüedad. Esto conlleva a una acumulación de vehículos que congestionan las ciudades, que contaminan el aire y atentan contra la salud de quienes habitan en ellas,</p> |

| | |
|---|---|
| <p>en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos.</p> | <p>además de representar un alto riesgo para la seguridad vial. De esta manera, se propone que la vida útil sea definida a partir de las tecnologías que emplean los vehículos, sus emisiones, los riesgos que representan en términos de seguridad y los reglamentos técnicos armonizados de Naciones Unidas.</p> <p>Cabe señalar que, el Proyecto de ley 199 de 2022 Cámara de Representantes - Proyecto de Ley 335 de 2022 del Senado <i>“Por medio del cual se aprueba el Acuerdo relativo a la adopción de reglamentos técnicos armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las Naciones Unidas”</i>, suscrito en Ginebra, el 20 de marzo de 1958, ya surtió los cuatro debates en el Congreso de la República y pasó a sanción presidencial. Este Acuerdo es reconocido internacionalmente como un instrumento eficaz para garantizar un alto nivel de seguridad, protección del medio ambiente y eficacia energética de los vehículos.</p> |
| <p>Artículo NUEVO. Uso de vehículos de cero y bajas emisiones en contratos de entidades públicas. El Gobierno Nacional establecerá en los pliegos tipo de contratación pública especificaciones técnicas que otorguen a los oferentes un mayor puntaje para quienes vinculen un mayor porcentaje de vehículos eléctricos y dedicados a gas natural, esta medida es complementaria a la exigencia en los requisitos de participación de los porcentajes mínimos establecidos en las Leyes 1964 de 2019 y 2128 de 2021, para los vehículos de los segmentos correspondientes que sean empleados durante la ejecución de los contratos. en conjunto con el Ministerio de Transporte orientarán a municipios, distritos y áreas metropolitanas, de manera directa o a través de documento guía, para la exigencia a prestadores del servicio público de transporte de los porcentajes mínimos exigidos de vehículos eléctricos y a gas natural que anualmente sean comprados o contratados.</p> | <p>Buscando contribuir a la reducción de emisiones contaminantes y material particulado, favorecer el ascenso tecnológico de los diferentes segmentos vehiculares y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las Leyes 1964 de 2019 y 2128 de 2021, se propone que en los pliegos tipo elaborados por el Gobierno Nacional se incorpore la exigencia de que los vehículos que se empleen para efectos de los contratos cumplan con los porcentajes mínimos establecidos en estas leyes de movilidad eléctrica y gas natural. Se plantea que, adicionalmente, se otorgue un mayor puntaje a los oferentes con mayor número de vehículos eléctricos y a gas natural.</p> |
| <p>Artículo NUEVO. Distintivo o etiquetado ambiental de vehículos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Transporte expedirán acto administrativo que adopte la implementación de un Distintivo o Etiqueta Ambiental Vehicular, la cual posibilitará la clasificación de los</p> | <p>Según cifras publicadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2018, tras el estudio <i>“Valoración económica de la degradación ambiental 2015”</i>, los costos en la salud asociados a la baja calidad del aire en el país ascienden a \$12,2 billones de pesos colombianos,</p> |

| | |
|---|--|
| <p>vehículos o fuentes móviles de carretera que circulen por el territorio nacional, según sus emisiones.</p> <p>El otorgamiento de incentivos y beneficios a los vehículos asignados a categorías que correspondan con cero y bajas emisiones considerará la etiqueta o distintivo ambiental.</p> <p>Previo a la asignación de alguna categoría de Distintivo o Etiquetado Ambiental Vehicular se realizará una verificación mediante medición directa de las emisiones, con una periodicidad definida. La información asociada con esta clasificación será almacenada en el Registro Único Nacional de Tránsito (Runt).</p> | <p>equivalentes al 1,5 % del PIB de 2015, relacionados con 8.000 muertes.</p> <p>Según la Estrategia Nacional de Transporte Sostenible, <i>“actualmente existen 17 millones de vehículos activos que se encuentran registrados en el Registro Único Nacional de Tránsito (Runt), de los cuales el 4% corresponden a vehículos pesados, el 35% a vehículos livianos y el 61% a motocicletas. Dentro del 4% de los vehículos pesados, se ha identificado que el 40% corresponde a flotas pre-Euro, 42% flotas Euro II y 18% flotas Euro IV. Esto demuestra la importancia de fomentar la diversificación de la canasta energética y la modernización del transporte hacia tecnologías de cero y bajas emisiones”</i>.</p> <p>Con base a lo expuesto es necesario que se establezca un distintivo o etiqueta ambiental a los vehículos en circulación y nuevos, de manera que facilite a las autoridades regionales y locales establecer restricciones a la circulación de aquellos vehículos más contaminantes, en los momentos en que se presentan episodios de deterioro de la calidad del aire u otros incentivos a los vehículos menos contaminantes, promoviendo de esa manera la renovación vehicular.</p> |
| <p>Artículo NUEVO. Compensación por aprovechamiento forestal derivado de obligaciones en zonas urbanas. Para promover la conectividad de los ecosistemas rurales y urbanos, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos podrán permitir la implementación de compensaciones y/o reposiciones derivadas del permiso de aprovechamiento forestal en ecosistemas por fuera de su jurisdicción y realizar el respectivo seguimiento y evaluación del cumplimiento. El Ministerio de Ambiente reglamentará dentro de los seis meses siguientes de la publicación de esta Ley las condiciones para la implementación de este artículo.</p> | <p>Para implementar las medidas de compensación y/o reposiciones derivadas de un permiso de aprovechamiento forestal en las grandes y medianas ciudades o áreas metropolitanas, en los últimos años, los usuarios de este permiso, así como los municipios y autoridades ambientales urbanas se encuentran con la dificultad de conseguir espacios disponibles para la siembra de árboles en el suelo urbano, lo que genera competencia entre usuarios del permiso por estos espacios y retrasos tanto en la implementación de las obligaciones por parte del usuario como en la ejecución de las obras, muchas de ellas importantes para los habitantes de las ciudades como lo son el desarrollo de proyectos de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>De otra parte, la estructura ecológica de los municipios no depende de si los ecosistemas se encuentran en suelo urbano o suelo rural, por ello la importancia de mantener y propiciar la conectividad entre estos, no solo para la calidad de vida de los habitantes, sino también para la conservación y flujo de especies.</p> <p>Adicionalmente en los lineamientos incluidos en el documento de bases, específicamente el capítulo de "ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental" en el cual se evidencia la necesidad de dar</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>soluciones que trasciendan lo procedimental a la funcionalidad territorial, resaltamos lo siguiente:</p> <p>“Es el momento de ruralizar la conciencia urbana, de tal forma que los habitantes de las aglomeraciones asuman su responsabilidad en la conservación y valoración de los ríos y de los demás ecosistemas aéreos, acuáticos y terrestres. La dicotomía campo ciudad es inaceptable; y ha llevado a que las aglomeraciones le den la espalda a los ríos y a los páramos. La aceptación de la interacción entre las dinámicas urbanas y rurales exige que los recursos derivados de las dinámicas urbanas se constituyan en los principales financiadores de los procesos inherentes a la sostenibilidad ambiental” (subrayado fuera de texto, pág. 22).</p> <p>“Hoy es más claro que entre el campo y la ciudad hay relaciones de continuidad. En algún momento se dijo que la ciudad estaba al servicio del campo; y después se afirmó que el campo atendía las necesidades de la ciudad. Estas relaciones de subordinación ya no son pertinentes. En contra de tales jerarquías, es necesario aceptar que la ciudad y el campo apenas son dos categorías analíticas para designar especificidades de una sola realidad. (resaltado fuera de texto, pág. 22).</p> |
| <p>Artículo NUEVO. Reúso de agua “Los proyectos de reúso de agua que cumplan con los criterios de calidad vigentes para el uso en actividades agrícolas, reglamentados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los criterios de calidad acordados entre los usuarios generadores del agua residual y los usuarios receptores industriales, no requerirán de concesión de aguas y se regirán por las condiciones que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establezca para su implementación”.</p> | <p>La seguridad hídrica debe ser una prioridad para el país y el reúso de aguas es una acción clara en favor de reducir la presión sobre este recurso. Si bien Colombia tiene una mayor oferta hídrica que el promedio mundial, su distribución no es equitativa en el territorio. El Estudio Nacional del Agua – ENA 2018, evidencia que hay algunas regiones que presentan mayor susceptibilidad al desabastecimiento hídrico, en especial aquellas donde se ha concentrado la mayor demanda de agua por diferentes sectores económicos y los principales asentamientos urbanos (IDEAM, 2019, págs. 308-309). Además, según los escenarios de cambio climático, se incrementará el estrés hídrico de ciertas regiones donde se concentra la población.</p> <p>A nivel de política se han impulsado diferentes medidas para garantizar la seguridad hídrica, siendo la economía circular una de ellas, como mecanismo para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos naturales y reducir la presión sobre los mismos. Sin embargo, el reúso de aguas en Colombia presenta una barrera muy importante: requiere concesión de aguas. Esto implica una tramitología considerable, similar a la concesión de aguas de otros cuerpos hídricos, razón por la cual es más sencillo para un usuario no optar por el reúso y</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>seguir solicitando concesiones que generan mayor presión sobre el recurso hídrico.</p> <p>Si bien la Resolución 1256 de 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el uso de las aguas residuales, dio un impulso para fomentar la economía circular alrededor del agua y destinarla a actividades agrícolas e industriales, no le es posible eliminar el mayor desincentivo que se tiene para impulsar este tipo de uso, dado que esto debe realizarse a nivel de ley.</p> <p>El Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables establece en los artículos 51, 52, 59 y 77 que el aprovechamiento de las aguas ya utilizadas, servidas o negras, entre otras, requiere concesión. Así mismo, en el literal g del artículo 134 determina que corresponde al Estado establecer los casos en los cuales será permitida la utilización de las aguas negras y prohibir o señalar las condiciones para el uso de estas. Por esta razón, se propone que se elimine esta obligación por medio de un artículo en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.</p> <p>Si bien el Proyecto de Ley No. 388/2023C-274/2023S contempla en el numeral 5 del artículo 221 sobre GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO, la eliminación de la concesión para los proyectos de reúso de aguas provenientes de sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas que cumplan con los criterios de calidad vigentes para el uso en actividades agrícolas e industriales, este se limita únicamente a la gestión comunitaria del agua y no permite aprovechar el potencial que se tiene en todo el país frente al reúso del agua, en especial en zonas urbanas donde existe el tratamiento de aguas residuales y podría dársele amplia aplicación a esta actividad. Este alcance se vería aún más limitado cuando los gestores comunitarios del agua tienen una cobertura en acueducto principalmente, pero no en el servicio de tratamiento de aguas residuales, por lo que no se daría un beneficio real a los usuarios para impulsar el reúso.</p> <p>En todo caso, en materia del control de parámetros de calidad, es importante resaltar que la Resolución 1256 de 2021 contempla una serie de criterios de calidad del agua que se deben cumplir para el uso agrícola, adicionales a los ya establecidos en el Decreto 1076 de 2015. Adicionalmente, para el uso industrial, no se definen criterios de calidad específicos, puesto que permite que haya un proceso de negociaciones y acuerdos entre el Usuario Generador del</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | agua residual y el Usuario Receptor (industrial), quien debe verificar si la calidad suministrada cumple con sus requerimientos operacionales. De esta manera se elimina otra barrera fundamental para el reúso del agua. |
|--|---|

Para finalizar, desde el Consejo Gremial Nacional consideramos que dentro Plan Plurianual de Inversiones debería incluirse la estimación de inversión privada, toda vez que el desarrollo social y económico del país es responsabilidad de todos, y que trabajar por la reducción de brechas y la erradicación de la pobreza es un objetivo conjunto del sector público y privado.

Estimados congresistas, agradecemos de antemano tener en cuenta las propuestas y observaciones realizadas en el presente documento, con el objeto de contribuir al debate alrededor del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Agradecemos su atención,

Cordialmente,

GERMÁN ARCE ZAPATA
Presidente
CONSEJO GREMIAL NACIONAL