



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1595

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE - Proyecto de Ley No. 134/2021 Senado, "Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones"**

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El 9 de agosto de 2021, se radicó el proyecto de ley "Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones", de autoría de la H.S Ruby Elena Chagüi, que por el consecutivo de radicación de la secretaría del Senado de la República le correspondió el número 134-21 Senado.

Radicado el proyecto en la Secretaría General del Senado de la República, se procedió a la publicación del mismo en la Gaceta del Congreso, N° 1203, para posteriormente ser remitido por competencia y de acuerdo a su objeto, a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva me designó como ponente para primer debate el día 19 de agosto de 2020

#### II. OBJETO

El proyecto de ley busca generar un apoyo por parte del Gobierno Nacional a los aportantes que realicen contrataciones o vinculaciones en la vigencia, con un aporte mensual que corresponderá al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), por los trabajadores adicionales entre los 18 y 28 años con el objeto de fortalecer la inserción laboral formal de los jóvenes a nivel nacional.

#### III. CONTENIDO

El Proyecto de Ley 134/21 Senado consta de 5 artículos, incluida la vigencia mencionada en el artículo 5. Dicho proyecto, plantea como objeto la creación de un apoyo económico permanente para la generación de empleo formal para jóvenes en línea con la estrategia Sacúdete, prevista en el artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (artículo 1).

El artículo 2, establece que cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior a 15%, según lo certificado por del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Gobierno Nacional entregará un aporte mensual equivalente al veinticinco por ciento (25) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada joven adicional contratado.

El artículo 3, se establece que las disposiciones contenidas en el artículo 2 se financiarán con cargo al Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal. De igual manera, en el artículo 4 se estipula que será el gobierno el encargado en reglamentar lo previsto en el proyecto de ley.

#### IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURIDICO

La presente iniciativa pretende generar un beneficio que favorezca la inserción laboral de la población joven del país. Este tipo de ayudas tienen un fuerte arraigo jurídico pues desde el artículo 1 de la Constitución Política se establece que "Colombia es un Estado Social de Derecho", lo cual no es simplemente una cláusula retórica sino que impone en el aparato estatal la carga deontológica de propender por la creación y el mantenimiento de medidas que favorezcan a grupos que se encuentren en debilidad manifiesta para "contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales"<sup>1</sup>.

La pobreza es una situación por demás preocupante en el mundo entero. La carencia económica hasta puntos que no permiten garantizar los estándares mínimos de derechos humanos y de subsistencia ha constituido, desde hace tiempo, una prioridad en la agenda internacional y un punto de encuentro sobre el cual los líderes mundiales han llegado a acuerdos para la erradicación de este flagelo.

Los países del mundo – Colombia entre ellos, por supuesto –, en el seno de las Naciones Unidas acordaron en el año 2000 una serie de objetivos entre los cuales estaba "erradicar la pobreza extrema y el hambre", una verdadera prioridad para el mundo que encaraba el nuevo milenio. Desde ese entonces, es mucho el camino que se ha recorrido; sin embargo, no ha sido suficiente; conscientes de esta realidad, los mismos Estados, plantearon en el 2015 unas nuevas metas de desarrollo para 2030, las cuales son conocidas como los "objetivos de desarrollo Sostenible". El primero de ellos es el fin de la pobreza, es decir, su eliminación en todas sus formas en todo el mundo pues, como consta en la documentación de la ONU, "si bien la cantidad de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en más de la mitad entre 1990 y 2015, aún demasiadas luchan por satisfacer las necesidades más básicas."<sup>2</sup>

Para el caso colombiano, en particular, la lucha contra la pobreza no ha sido ajena al país ni a su ordenamiento jurídico. Desde el estatuto constitucional Colombia se constituye como un "Estado social de derecho"<sup>3</sup>, lo cual implica una asistencia a los menos favorecidos en función de garantizarles, cuando menos, los mínimos estándares necesarios para el goce y disfrute de sus derechos fundamentales con el fin de llevar una vida digna.

Colombia ha asumido distintas obligaciones internacionales además de las ya mencionadas para la eliminación de la pobreza. Un ejemplo de ello lo encontramos, en los albores de nuestra Constitución cuando la Corte se pronunció sobre la importancia de

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998. Expediente T-152455. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>2</sup> <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 1.

enfrentar este problema estructural en nuestra sociedad al momento de estudiar la constitucionalidad del Protocolo de Washington<sup>4</sup>.

Dice el mencionado tribunal en este caso que “el fenómeno social de la pobreza está íntimamente ligado con la dignidad del ser humano, en consecuencia, cualquier tarea que se emprenda con el fin de combatirla conduce necesariamente a la protección de ese derecho esencial”, es decir, impone en cabeza del Estado el deber de erradicarla para cumplir su fin esencial de garantizar los derechos a la población, para lo cual hace hincapié en que:

“Para combatir el flagelo de la pobreza se requiere de programas sociales, económicos y políticos no sólo a nivel nacional sino también internacional, para lograr así una actitud unificada cimentada en la solidaridad internacional, la fraternidad y la cooperación de los distintos organismos internacionales”<sup>5</sup>.

Es claro el tratamiento que los ordenamientos jurídicos de todo el mundo, en consonancia con el colombiano, dan a la pobreza y cómo todos la entienden como el mal que hay que vencer para lograr construir sociedades más justas y con mejores índices de desarrollo; no obstante, las definiciones según las cuales se han de encuadrar a las personas en esta situación resultan problemáticas pues la doctrina no logra un consenso al respecto y día con día surgen teorías que tratan de explicar fenómenos contemporáneos. Por ello, son muchos los conceptos y las variables monetarias que han tratado de clasificar a alguien como víctima de pobreza o no, sin embargo, más allá de los estándares de ingreso, la pobreza debe ser entendida como la situación en la cual se ve inmersa una persona cuya situación económica no le permite el goce efectivo de sus derechos fundamentales, poniendo en riesgo su dignidad humana.

Esto se relaciona con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2017 con ponencia del magistrado Alberto Rojas Ríos cuando, al estudiar la constitucionalidad de la expresión “pobres” de la Ley 583 de 2000, destaca que:

[S]e ha utilizado la expresión “pobres” para designar a las personas que padecen de pobreza, es decir, quienes sufren de negación de Derechos Civiles y Políticos, así como Económicos Sociales y Culturales. Las personas que padecen esa condición son los titulares de ciertas potestades que atribuyen a los Estados algunas obligaciones. Por ende, los instrumentos de derechos humanos y los organismos de supervisión de esos acuerdos se refieren a los “pobres” para asignarles facultades o imponer a los gobiernos deberes de eliminación barreras al goce de los derechos de tales individuos<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-187 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.  
<sup>5</sup> Ibidem.  
<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-110 de 2017. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

Es decir, la pobreza es una falla en el Estado social que hace nugatorios ciertos derechos de un sector de la población y por ello, quienes la padecen pueden reclamar de las instituciones estatales medidas para cesar, o al menos paliar, este daño.

Debido a todo lo anterior, resulta palmario que asiste al legislador la facultad para hacer las modificaciones que se estimen convenientes en el Ordenamiento Jurídico Nacional, particularmente cuando se trata de paliar las graves necesidades de la juventud.

Además, la Constitución Política de Colombia establece sendos caminos con relación al derecho al trabajo y a los derechos de los adolescentes y jóvenes. El artículo 45 de dicha normatividad estableció que: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. Por otra parte, el artículo 25 dicta: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”<sup>7</sup>. Por su parte, el ordenamiento jurídico colombiano regula la protección del derecho al trabajo, estableciendo un camino de empleo digno para los jóvenes.

La acción conjunta y el fomento de alianzas estratégicas como una medida para asegurar una mejor inserción al mercado laboral y la producción de opciones de empleo formal es de vital importancia y debe ser articulada dentro de una política que permita la formalización del empleo juvenil haciendo un énfasis en la vocación, el talento de los jóvenes y las necesidades del mercado. Tal como lo expresa la OIT con relación a los proyectos conjuntos ejecutados en Colombia: “[...]centenares de jóvenes evidencian el alcance e impacto que puede tener una alianza estratégica entre el sector público, el sector empresarial y un organismo como la OIT para promover la formación vocacional y adaptarlas a las necesidades de las empresas mientras se promueve la inclusión de los jóvenes en situación vulnerable en el mercado laboral” [...]”<sup>8</sup>.

**V. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La iniciativa se fundamenta en la situación actual de los jóvenes en el mercado laboral. Entre el 2010 – 2020, en América Latina 10 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años se encontraron desempleados. Lo anterior denota el desaprovechamiento de una muy importante proporción de la población, tal como se describe en el programa de acción para Colombia 2020/2021 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#45](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45) Ibid. Pg. 1  
<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2018). Colombia: Superar las barreras para encontrar una oportunidad. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_647431/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_647431/lang-es/index.htm)  
<sup>9</sup> Decreto 888 de 2021 p.2. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20DEL%2024%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>

La pandemia ha profundizado la dificultad de los jóvenes para encontrar y permanecer en un empleo. Según el DANE la tasa de desempleo en Colombia entre febrero y abril de 2021 fue de 15,1%. Las mujeres jóvenes desocupadas de 14 a 28 años de edad, corresponden al 43,1% mientras que, los hombres jóvenes representan el 42,9% de los desocupados<sup>10</sup>.

Entre enero – marzo de 2021 según el DANE, la tasa de desempleo fue del 14,2%, lo que representó un aumento de 1,6 puntos porcentuales comparado con el mismo trimestre del 2020 (12,6%). De manera particular, el desempleo juvenil alcanzó una tasa de 23,5%, registrando un aumento de 3 puntos porcentuales frente al trimestre enero - marzo 2020 (20,5%), lo que significa que hubo 1,6 millones de jóvenes que permanecen desocupados.

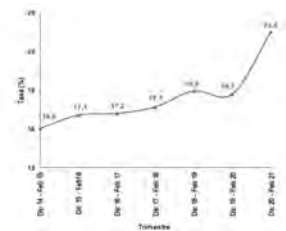
La tasa de desempleo juvenil es crítica y aún más es el caso de las mujeres jóvenes. Para las mujeres esta tasa se ubicó en 31,3% (enero - marzo 2021) aumentando 4,5 puntos porcentuales frente al trimestre enero - marzo 2020 (26,8%), mientras que para los hombres fue 18,5%, aumentando 2,5 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior (16,0%).

Por ciudades, del total de 1,6 millones de jóvenes sin empleo, 25% se encuentra en Bogotá, con un total de 409.591 personas; le sigue Medellín, con 150.126; Cali, con 113.643; Barranquilla, con 55.725; Cúcuta, con 38.470; y Bucaramanga, con 37.858. La capital no solo alberga a la mayoría de los jóvenes sin empleo, sino que también registró un aumento del 60% en el desempleo juvenil con respecto al 2020.

Por otra parte, la tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 42,0% (enero - marzo 2021) presentando una disminución de 1,6 puntos porcentuales comparado con el trimestre enero - marzo 2020 (43,6%)<sup>11</sup>. Para los hombres esta tasa se ubicó en 51,6% y para las mujeres fue 32,4%.

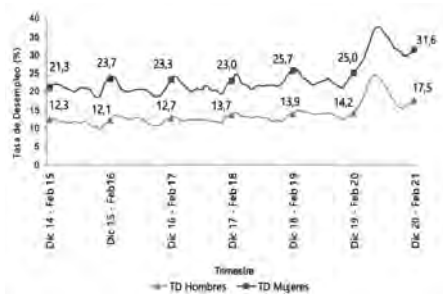
**Gráfica 1. Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años). Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014 - 2021).**

<sup>10</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_genero/boletin\\_GEIH\\_sexo\\_feb21\\_abr21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIH_sexo_feb21_abr21.pdf)  
<sup>11</sup> Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de enero a marzo de 2021 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin\\_GEIH\\_juventud\\_dic20\\_feb21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_GEIH_juventud_dic20_feb21.pdf)



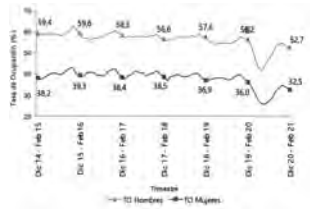
Entre diciembre 2020 y febrero 2021, la tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 23,5%, registrando un aumento de 4,8 puntos porcentuales frente al mismo trimestre en el año inmediatamente anterior (18,7%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 31,6% aumentando 6,6 puntos porcentuales frente al mismo trimestre 2019 - 2020 (25,0%), y para los hombres se ubicó en 17,5%, aumentando 3,3 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre del año anterior (14,2%).

**Gráfica 2. Tasa de desempleo de la población joven según sexo. Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014-2021)**



Entre tanto, la tasa de desempleo (TD) de los hombres (17,5%) fue menor que de las mujeres (31,6%) en 14,1 puntos porcentuales. Esta diferencia aumentó 3,2 puntos porcentuales frente al trimestre móvil diciembre 2019 - febrero 2020.

**Gráfica 3. Tasa de ocupación de la población joven según sexo. Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014-2021)**



Por su parte, durante el trimestre móvil diciembre 2020 - febrero 2021, la tasa de ocupación (TO) para los jóvenes entre 14 y 28 años fue 42,6%. Para los hombres esta tasa se ubicó en 52,7% y para las mujeres en 32,5%.

Existe una necesidad inminente de fomentar una acción conjunta, así como alianzas estratégicas con el objetivo de asegurar una mejor inserción al mercado laboral. Es de vital importancia generar una política articulada que permita la formalización del empleo juvenil.

No podemos pasar por alto que el ordenamiento jurídico colombiano regula la protección del derecho al trabajo, estableciendo un camino de empleo digno para los jóvenes. Es prioritario generar mecanismos que permitan promover el empleo de todos los jóvenes del país.

De esta forma, se busca aplicar, dependiendo del porcentaje del desempleo, el apoyo del Gobierno Nacional con el subsidio del 25% de un salario mínimo mensual a los empleadores que generen nuevos empleos y den oportunidad a los jóvenes entre 18 y 28 años, medida actualmente sustentada en el Decreto 688 de 2021<sup>12</sup>.

Este beneficio, aplicará a empleadores (personas jurídicas, naturales, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos y cooperativas), que realicen contrataciones o vinculaciones desde enero de 2023 y que demuestren su calidad de empleadores mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes- PILA. Cabe anotar que, las cooperativas de trabajo asociado también serán beneficiarias, siempre y cuando demuestren el pago de los aportes de los trabajadores asociados al Sistema de Seguridad Social Integral.

<sup>12</sup>Decreto 688 de 2021. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20688%20DEL%2024%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>

Lo anterior teniendo en cuenta que actualmente el Decreto 688 de 2021 cubre a aportantes que realicen nuevas contrataciones o vinculaciones durante la vigencia 2021, evidenciados a partir de la nómina de julio y en adelante, estando el beneficio activo durante las vigencias fiscales de 2021 y 2022. El decreto estipula que "los beneficiarios sólo podrán recibir este apoyo una vez por mes de postulación y hasta por un máximo de doce veces sin exceder el 31 de diciembre de 2022"<sup>13</sup>.

El beneficio, se da en el marco de los pactos estructurales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", y desarrolla el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia 'Sacúdete'. No obstante, debe instaurarse como una política de estado que permita apoyar a los jóvenes a emprender su carrera profesional, mejorar su calidad de vida y garantizar su sustento diario.

A partir del presente proyecto de ley se dispondrán anualmente en el Presupuesto General de la Nación, en las vigencias fiscales posteriores a las de los años 2021 y 2022, recursos que permitan financiar el 25% de un salario mínimo a partir de las nóminas y se priorizarán las nuevas vinculaciones, siempre y cuando exista un desempleo juvenil mayor al 15%.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Proyecto de Ley 134-21	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<b>Artículo 1°.</b> La presente ley tiene por objeto crear un apoyo económico permanente para la generación de empleo formal para jóvenes en línea con la Estrategia Sacúdete, prevista en el Artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.	<b>Artículo 1°.</b> La presente ley tiene por objeto <u>extender el aporte correspondiente al incentivo para la creación de nuevos empleos para jóvenes</u> <del>crear un apoyo económico permanente para la generación de empleo formal para jóvenes</del> en línea con la Estrategia Sacúdete, prevista en el Artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.	En el marco de las discusiones en torno a la Ley de inversión social (Ley 2155 de 2021) se establecieron incentivos a la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años, correspondiente a la población objetivo del presente proyecto de ley. En este sentido, se establece la articulación de las disposiciones contenidas en el presente articulado con el texto aprobado por el Congreso de la

<sup>13</sup> Decreto 688 de 2021. Disponible en:

		República contenido ahora en la Ley 2155 de 2021. Lo anterior, con el fin de extender la medida cuando la tasa de desempleo de los jóvenes sea inferior a 15% como una medida de contención del desempleo juvenil.
<b>Artículo 2º.</b> Cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior al quince por ciento (15%), según lo certificado por el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Nacional de Estadística, el Gobierno Nacional entregará un aporte mensual equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal vigente por cada trabajador joven adicional a los empleadores que los vinculen formalmente.	<b>Artículo 2.</b> <u>Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 24 de la Ley 2155 de 2021, el cual quedará de la siguiente manera:</u>  <b>Parágrafo 8.</b> Cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior a quince por ciento (15%), según lo certificado por el Departamento <del>Administrativo</del> Nacional de Estadística, el Gobierno Nacional <del>entregará un aporte mensual equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada trabajador joven adicional a los empleadores que los vinculen formalmente.</del> <u>podrá aplicar y extender el beneficio establecido en el inciso segundo del presente artículo con el fin de incentivar la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años. La extensión del aporte se efectuará con base en la disponibilidad presupuestal.</u>	Se ajusta el texto del artículo para alinear a través de un nuevo párrafo, las medidas propuestas en el proyecto de ley con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 2155 de 2021, relacionadas al incentivo de 25% de un SMMLV
Parágrafo. Cuando el apoyo de que trata este artículo no sea un número entero, se aproximará al peso inferior más cercano.		

	<u>El Gobierno Nacional reglamentará las medidas contenidas en el presente párrafo en un periodo no mayor a un año después de la promulgación de esta Ley.</u>	
<b>Artículo 3º.</b> Lo dispuesto en la presente Ley se financiará con cargo al Presupuesto General de la Nación y hasta donde la disponibilidad presupuestal lo permita.	Se elimina el artículo ya que se encuentra contenido en el artículo 2.	
<b>Artículo 4º.</b> El Gobierno Nacional deberá reglamentar lo previsto en esta ley dentro del año siguiente a su promulgación.	Se elimina el artículo ya que se encuentra contenido en el artículo 2.	
<b>Artículo 5º.</b> La presente ley rige a partir del 1 de enero de 2023 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se renumera	

**PROPOSICIÓN**

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presenté ponencia **positiva** y en consecuencia sugiero a los miembros de la Comisión Tercera Permanente del Senado, aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley No. 134/2021 Senado, "Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones"**.



**MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL SENADO**

**Proyecto de Ley No. 134/2021 Senado, "Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones"**

El Congreso de la República

Decreta:

**Artículo 1º.** La presente ley tiene por objeto extender el aporte correspondiente al incentivo para la creación de nuevos empleos para jóvenes en línea con la Estrategia Sacúdete, prevista en el Artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

**Artículo 2.** Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 24 de la Ley 2155 de 2021, el cual quedará de la siguiente manera:

**Parágrafo 8.** Cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior a quince por ciento (15%), según lo certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Gobierno Nacional podrá aplicar y extender el beneficio establecido en el inciso segundo del presente artículo con el fin de incentivar la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años. La extensión del aporte se efectuará con base en la disponibilidad presupuestal.

El Gobierno Nacional reglamentará las medidas contenidas en el presente párrafo en un periodo no mayor a un año después de la promulgación de esta Ley.

**Artículo 3º.** La presente ley rige a partir del 1 de enero de 2023 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

Bogotá D.C., 10 de noviembre de 2021

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley N°. 134/2021 Senado, "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA DE LOS JÓVENES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Presentada por la HS. María del Rosario Guerra de la Espriella.

Cordialmente,

**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
 Secretario General  
 Comisión III – Senado.

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2021 SENADO - NÚMERO 432 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 3° y 5° de la Ley 1725 de 2014.*

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No. 228 DE 2021 SENADO - No. 432 DE 2020 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio del cual se modifican los artículos 3 y 5 de la Ley 1725 de 2014”</i></p> <p>La presente ponencia consta de las siguientes partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. OBJETO DEL PROYECTO</li> <li>2. ANTECEDENTES</li> <li>3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</li> <li>4. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Justificación</li> <li>b. Marco normativo</li> <li>c. Conveniencia</li> </ol> </li> <li>5. PROPOSICIÓN</li> </ol> <p><b>1. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo modificar el artículo 3ro y el párrafo del artículo 5o de la Ley 1725 de 2014, por medio de la cual se creó la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo.</p> <p><b>2. ANTECEDENTES</b></p> <p>El 25 de septiembre de 2020, el Honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por medio del cual se modifican los artículos 3 y 5 de la Ley 1725 de 2014”, al cual se le asignó el número 432 de 2020 Cámara y fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1041 de 2020.</p> <p>El Proyecto de Ley fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde se designó como coordinadora ponente a la Honorable Representante Kelyn Johana González Duarte, quien rindió ponencia que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1555 del 2020.</p> <p>La anterior ponencia fue discutida y aprobada en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el 21 de abril de 2021.</p>	<p>Posteriormente, el 01 de septiembre de 2021, la Honorable Representante Kelyn Johana González Duarte rindió ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, la cual fue aprobada en la sesión del 28 de septiembre de 2021 (Acta No. 268).</p> <p>El proyecto inicia su trámite en Senado y fue designado como ponente el día 12 de octubre de 2021.</p> <p><b>3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene como fin que los recursos recaudados por concepto de la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP) se destinen para adquirir, construir, ampliar, mejorar, adecuar, modernizar y dotar de infraestructura tecnológica y bibliográfica a esta Institución Educación Superior.</p> <p>Además, la presente iniciativa legislativa propone autorizar que los contratos se graven con máximo tres estampillas, pues la Ley 1725 de 2014 sólo permite que se impongan máximo dos de este tipo de gravámenes.</p> <p>Finalmente, se aclara que en caso de resultar aplicables varias estampillas, se preferirá la estampilla Prodesarrollo Institución Tecnológica del Putumayo, lo cual tiene como propósito garantizar el recaudo de los recursos que esta Institución requiere para continuar creciendo y ofrecer mejores servicios académicos a un mayor número de estudiantes.</p> <p><b>4. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO</b></p> <p><b>a. Justificación</b></p> <p>La educación es un elemento estructural de la actual sociedad del conocimiento, lo cual fue reconocido en la Constitución Política, donde se contempló la educación como un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” (artículo 67). Gracias a esto, la Corte Constitucional ha señalado que se “busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales”<sup>1</sup>.</p> <p>A partir de su dimensión de servicio público, la Corte Constitucional ha reconocido que la educación “exige del Estado unas actuaciones concretas,</p> <p><sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)</p>
<p>relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable”<sup>2</sup>.</p> <p>Es decir, al considerar la educación como un factor esencial en la construcción de ciudadanía y en el camino hacia el desarrollo y el progreso de nuestra sociedad, el Estado debe garantizar esta herramienta fundamental a todas las personas que deseen acceder a ella.</p> <p>Con fundamento en lo anterior, el Estado, reconociendo su deber de garantizar el acceso a educación superior de los jóvenes putumayenses y de las regiones aledañas, creó la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo mediante la Ley 1725 de 2014, <b>como un mecanismo para garantizar el recaudo de los recursos que esta institución educativa requiere para su funcionamiento, infraestructura, desarrollo tecnológico e investigación, incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes y administrativos de la Institución</b> y, en general, de todos aquellos bienes que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.</p> <p>Sin embargo, actualmente el Instituto Tecnológico del Putumayo requiere poder destinar los recursos recaudados por concepto de la estampilla Prodesarrollo ITP, además de los asuntos ya autorizados en la Ley 1725 de 2014, a <b>inversión para la adquisición, construcción, ampliación, mejoramiento, adecuación, modernización y dotación de infraestructura tecnológica y bibliográfica y los estudios y diseños requeridos para esta finalidad, proyectos y fortalecimiento de la investigación y estrategias de fomento a la permanencia</b>.</p> <p>Finalmente, con el propósito de garantizar el recaudo de los recursos que esta Institución requiere para continuar fortaleciendo su oferta de servicios académicos y poder ofrecer educación de calidad a un mayor número de jóvenes, se requiere autorizar que los contratos se graven con máximo tres estampillas, de las cuales, en caso de resultar aplicables varios de estos gravámenes, se preferirá la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo.</p> <p><sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)</p>	<p><b>b. Marco normativo</b></p> <p><b>i. Fundamentos Constitucionales</b></p> <p><b>ARTÍCULO 27.</b> El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra</p> <p><b>ARTÍCULO 67.</b> La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragar. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 69.</b> Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.</p> <p><b>ARTÍCULO 70.</b> El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado</p>

<p>reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.</p> <p><b>ARTÍCULO 71.</b> La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.</p> <p><b>ARTÍCULO 150.</b> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:                  (...) 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 300.</b> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:                  (...) 4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales</p> <p><b>ARTÍCULO 338.</b> En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que los proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.</p> <p style="text-align: center;"><b>ii. Fundamentos Legales</b></p> <p><b>Ley 1725 de 2014 "Por medio de la cual se crea la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones":</b></p>	<p><b>"ARTÍCULO 5.-</b> Autorícese a la Asamblea Departamental del Putumayo, para que determine los elementos del gravamen, de conformidad con el artículo 388 de la constitución nacional. Se establece como hechos gravables o base imponible de la estampilla, que por la presente ley se crea: La contratación que realicen las entidades públicas del orden departamental y sus respectivos municipios. Los recibos, constancias, autenticaciones, guías de transporte, permisos y certificaciones que emitan las entidades del nivel departamental y sus municipios                  La ordenanza que expida la asamblea departamental del putumayo, en desarrollo de los dispuesto en la presente ley, será dado a conocer al gobierno nacional, a través de los ministerios de hacienda y crédito público"</p> <p style="text-align: center;"><b>iii. Fundamentos Jurisprudenciales</b></p> <p>El Congreso de la República puede legalmente autorizar a la Asamblea Departamental de Putumayo la creación de estampillas, además de establecer la destinación de los recursos recaudados por concepto de este gravamen, como previamente lo ha establecido la Corte Constitucional en la <b>Sentencia C-538 de 2002</b><sup>3</sup>.</p> <p>El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.</p> <p>De igual forma el <b>Consejo de Estado, en Sentencia del 17 de julio de 2008</b><sup>4</sup>, explicó que: en todo caso, le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación ex novo de los tributos, lo que implica que se fije únicamente por el legislador nacional aquel elemento esencial y diferenciador de la obligación tributaria: El hecho generador. Es decir, es el Congreso a través de la ley quien debe determinar el hecho generador del tributo y a partir de ella, podrán las asambleas o los concejos ejercer su poder de imposición desarrollando los</p> <p><sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-538 de 2002. (M.P. Jaime Araujo Rentería)  <sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia 16170, 17 de julio de 2008. (C.P. Ligia López Díaz)</p>
<p>demás elementos de la obligación, salvo que el legislador los haya fijado y siempre respetando los parámetros que establece.</p> <p>La Corte Constitucional en repetida jurisprudencia se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que pretenden recursos para instituciones universitarias públicas mediante la autorización para que se emitan estampillas. Al respecto, la Corte ha señalado:</p> <p><i>"(...) Si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpecer su normal funcionamiento (...)"<sup>5</sup>.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>c. Conveniencia</b></p> <p>El Instituto Tecnológico del Putumayo ha asumido a través de los años el compromiso con la educación departamental, con el propósito de permitir que las comunidades Putumayenses tengan acceso a la educación superior pública de alta calidad, así pues, la educación ayudará a una construcción de ciudadanía, desarrollo y progreso social.                  Así mismo, la educación es una herramienta fundamental que debe ser garantizada por el Estado a todas las personas que deseen acceder a ella.</p> <p>A la fecha <b>el ITP cuenta con 18 programas con registro calificado de los cuales cinco corresponden a ciclo profesional universitario</b>, en virtud de la Ley 749 de 2002, así:</p> <p><u>Sede Mocoa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclo técnico profesional: Técnico Profesional en operación de Proyectos Agropecuarios Ecológicos, Técnico Profesional en operación de Proyectos de Biocomercio.</li> <li>• Ciclos tecnológicos: Tecnología en Gestión Empresarial, Tecnología en Programación y Sistemas, Tecnología en Saneamiento Ambiental, Tecnología en Recursos Forestales, Tecnología en Producción Acuícola, Tecnología en</li> </ul> <p><sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2001. (M.P. Alejandro Martínez Caballero)</p>	<p>Gestión Sostenible de la Biodiversidad y el Biocomercio, Tecnología en Gestión Agropecuaria Ecológica y Tecnología en Producción Agroindustrial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclo Profesional Universitario: Ingeniería Ambiental, Ingeniería de Sistemas y Administración de Empresas.</li> </ul> <p><u>Subsede Sibundoy:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclos tecnológicos: Tecnología en Gestión Empresarial, Tecnología en Programación y Sistemas, Tecnología en Saneamiento Ambiental.</li> <li>• Ciclo Profesional Universitario: Ingeniería de Sistemas y Administración de Empresas. Es importante anotar que en años anteriores la Institución solamente prestaba el servicio de formación tecnológica y los egresados debían terminar su ciclo profesional en otras universidades con las cuales existían convenios como la Universidad Francisco de Paula Santander en Ocaña Santander, la UNAD y la Fundación del Área Andina; y actualmente, tienen acceso desde el ciclo técnico profesional hasta el ciclo profesional universitario en el territorio, siendo esta Institución la Universidad de los putumayense que requiere ser fortalecida porque las estadísticas muestran bajos niveles de cobertura en Educación Superior, cuyo índice no llega al 10%, zona de frontera estratégica, violencia indiscriminada por presencia de actores armados, economía endeble y desarrollo empresarial incipiente.</li> </ul> <p>El modelo actual de educación en Colombia ha llevado a que las instituciones de educación superior oficiales de orden Nacional, Departamental y Municipal, obtengan recursos económicos para su funcionamiento con los costos de matrícula de los estudiantes que se inscriben a los programas que estas ofrecen, pero en muchos casos, estos no alcanzan para sufragar todos gastos que una institución de alta calidad requiere.</p> <p>Por todo lo anterior, se estima que el presente proyecto es conveniente para atender las necesidades de educación superior del Putumayo y de la Zona de influencia del ITP, ya que esta herramienta permitirá financiar las necesidades de planta física y calidad en la educación superior que requiere la entidad y los habitantes.</p>

<p><b>5. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con base en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos al honorable colegiado del Senado de la República, dar tercer debate con la finalidad de aprobar el <b>PROYECTO DE LEY No. 228 DE 2021 SENADO- No. 432 DE 2020 CÁMARA "Por medio del cual se modifican los artículos 3 y 5 de la Ley 1725 de 2014"</b></p> <p>De los Honorables Senadores,</p> <div style="text-align: center;">  <p><b>EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI</b>                  Senador de la República                  Partido CIL                  Movimiento Solidaridad</p> <p>Ponente</p> </div>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO A CONSIDERACIÓN PARA TERCER DEBATE                  PROYECTO DE LEY No.228 DE 2021 SENADO- No. 432 DE 2020 CÁMARA                  "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 3 Y 5 DE LA                  LEY 1725 DE 2014"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1725 de 2014, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1º de la presente ley, se destinará para inversión en adquisición, construcción, ampliación, mejoramiento, adecuación, modernización y dotación de infraestructura física, tecnológica y bibliográfica y los estudios y diseños requeridos para esta finalidad, proyectos y fortalecimiento de la investigación, Estrategias de fomento a la permanencia, equipamiento y dotación de la Institución, incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes y servicios que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el párrafo del artículo 5º de la Ley 1725 de 2014, el cual quedará así:</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente un mismo contrato podrá gravarse máximo con tres estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, <b>se aplicará con preferencia</b> la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP).</p> <p><b>Artículo 3º.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  <p><b>EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI</b>                  Senador de la República                  Partido CIL                  Movimiento Solidaridad</p> <p>Ponente</p> </div>
---	---

Bogotá D.C., 09 de noviembre de 2021

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley N°. 228 De 2021 Senado - No. 432 De 2020 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 3 Y 5 DE LA LEY 1725 DE 2014". Presentada el Senador Edgar e. palacio Mizrahi

Cordialmente,

**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
 Secretario General  
 Comisión III – Senado.

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 497 DE 2021 SENADO – 037 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la Guadua y el Bambú y su sostenibilidad en el territorio nacional.*

<p style="text-align: right;">1-0010 Bogotá, D.C.</p> <p>Doctora DELICY HOYOS ABAD <a href="mailto:comisionquinta@senado.gov.co">comisionquinta@senado.gov.co</a> Secretaría General Comisión Quinta Senado de la República CRA 7 N 8-68 Edificio nuevo del Congreso Piso 2 Ciudad</p> <p style="text-align: right;"><b>Asunto:</b> Concepto SENA al proyecto de Ley 497 de 2021 Senado – 037 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la Guadua y el Bambú y su sostenibilidad en el territorio Nacional.</p> <p>Doctora Delcy Hoyos, Cordial saludo,</p> <p>Hemos conocido el contenido del proyecto de Ley 497 de 2021 Senado – 037 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la Guadua y el Bambú y su sostenibilidad en el territorio Nacional” junto con su ponencia para tercer debate; por lo anterior, presentamos para su consideración los siguientes aportes del SENA al proyecto de ley, con el fin de que sean valorados, analizados y resueltos por los señores parlamentarios durante su trámite legislativo:</p> <p>El proyecto de ley busca adoptar un marco de política que incentive el uso productivo de la guadua y bambú en los diferentes sectores de la economía, tales como: industria, construcción, agroindustria y otros, en armonía con la sostenibilidad ambiental y sus servicios ecosistémicos en la mitigación de los efectos del cambio climático.</p> <p>De igual forma como objetivos específicos, señala entre otros, estimular la producción de la guadua y bambú como un nuevo renglón económico del país, incentivando los diferentes eslabones de la cadena productiva; Incentivar la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación de productos y subproductos de guadua y bambú, la normalización técnica, la estandarización y la capacitación, para un mejor manejo sostenible, transformación y comercialización, y su contribución a la generación de empleos e ingresos agropecuarios y mejor calidad de vida de la población; e impulsar el desarrollo empresarial en el uso de la guadua y bambú de sectores como la construcción, la industria, la agroindustria y otros.</p> <p>Ahora bien, el título IV, Política ambiental, educativa y cultural, en el artículo 15 del proyecto de ley, dispone:</p>	<p><i>Artículo 15º. Plan de capacitación ambiental y contenidos didácticos. Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales y/u organismos no gubernamentales y/o terceros interesados en la materia, la elaboración de contenidos y materiales didácticos, para uso de los entes territoriales sobre las funciones de la guadua en la mitigación de los efectos del cambio climático. En todo caso, las entidades mencionadas en el presente artículo podrán delegar las funciones aquí dispuestas en terceras que cuenten con las capacidades técnicas para desarrollarlo. Las autoridades ambientales o quienes sean delegados por estas capacitarán a las entidades territoriales y usuarios, en el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados; así como en los servicios ecosistémicos que prestan.</i></p> <p><i>Parágrafo. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) contará con doce (12) meses para incluir en sus planes de formación y certificación programas y material pedagógico sobre plantación, manejo, aprovechamiento y uso dirigidos a funcionarios municipales, instituciones relacionadas, productores y empresarios.” (Cursiva y subrayo fuera de texto)</i></p> <p>Sobre el particular, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, en cumplimiento de su misión debe invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando programas de formación profesional integral y así aumentar la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país.</p> <p>A su vez, el legislador asignó al SENA como funciones, el “1. Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales éticos, culturales y ecológicos. 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. 6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas. 7. Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población. 8. Dar capacitación en aspectos socioempresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.”</p> <p>Por lo anterior, el SENA en su carácter MISIONAL y de acuerdo con la Ley 119 de 1994, debe dar respuesta a los trabajadores, al sector productivo, a la demanda social, con el fin de incorporar personas al medio productivo.</p> <p>En los Centros de formación profesional donde se imparten estos temas de los eslabones de la guadua, se incluye la formación en lo relacionado con el establecimiento, propagación, planes de manejo, etc. como estrategia integral de aprovechamiento adecuado del material y garantía de calidad en los eslabones de transformación y construcción (muebles y artesanías); sin embargo, sí debe ser responsabilidad de las autoridades ambientales identificar las necesidades de formación y de certificación por competencias e informar al ente que tiene la responsabilidad de cumplir esta misión de capacitar y formar el recurso humano del sector.</p>
<p>Además, previamente las entidades designadas o delegadas en el artículo 15 del proyecto de ley deben definir los contenidos, el alcance en el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados; así como en los servicios ecosistémicos que prestan.</p> <p>Una vez se cuente con dicha información el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA podrá iniciar la verificación de las ocupaciones, la definición de las estructuras funcionales, definición o elaboración de Norma de competencia, Capacitación de Instructores y alistamiento institucional para la incorporación de estas temáticas en la elaboración, construcción, alistamiento de los elementos de entrada, para el inicio de las jornadas de diseño y posterior incorporación a los catálogos institucionales de oferta de formación.</p> <p>Por tal razón la entidad no puede cumplir con el termino de los doce (12) meses pues esto no depende del SENA sino de las entidades que se encuentran delegadas para realizar esta labor y se debe contar con la disponibilidad presupuestal para su realización.</p> <p>Por otra parte, es necesario con las corporaciones ambientales definir y clarificar las restricciones normativas para el aprovechamiento de los guaduales, pues solo unos pocos en el país están autorizados, a intervenir mantener y aprovechar estos guaduales.</p> <p>De igual forma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en concepto Radicado: 2-2020-049720 del 1 de octubre de 2020, sobre el contenido del proyecto de ley, señaló:</p> <p><i>Con respecto a los artículos 12, 13 y 18, es pertinente señalar que los Ministerios tienen como objetivos primordiales “la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Así mismo, todos los proyectos que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de las mismas, de acuerdo con el artículo 208 Constitucional. En ese orden de ideas, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP):</i></p> <p><i>“Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.</i></p> <p><i>En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó</i></p> <p><i>“la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)”.</i></p>	<p><i>Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece: “Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de propuesta”. (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).</i></p> <p><i>Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal debería incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal. Es por ello que se advierte que lo estipulado en los literales en comento, iría en contravía de lo establecido en los artículos mencionados, y crearía presiones de gasto futuras, que conllevaría a que las entidades incurran en costos adicionales que de momento son incuantificables” (subrayo fuera de texto)</i></p> <p>Por lo anterior, se sugiere de manera respetuosa eliminar la participación del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, en el parágrafo del artículo 13 del proyecto de ley.</p> <p>Respecto al artículo 16 del proyecto de ley, se establece:</p> <p><b>“Artículo 16º. Fortalecimiento de las competencias laborales en las zonas de producción de guadua y bambú.</b> En las regiones productoras de guadua y bambú, los entes territoriales promoverán posibilidades de articulación entre el sector agrícola, el SENA y las instituciones educativas con modalidad de media técnica para el desarrollo de programas técnicos asociados con el uso y producción de la guadua y el bambú, como respuesta a las necesidades contextuales y respetando la autonomía institucional definida en los proyectos educativos institucionales.”</p> <p>El Decreto 933 de 2003 artículo 19 compilado en el Decreto 1072 de 2015 <sup>1</sup> artículo 2.2.6.3.20 señala que “El Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA), regulará, diseñará, normalizará y certificará las competencias laborales”</p> <p>Revisado el contenido del artículo 16 del proyecto de ley, se resalta una confusión respecto a la certificación de competencias laborales con la formación basada en competencias laborales que se imparte en las instituciones educativas, siendo dos líneas de trabajo completamente diferentes; es más, por la naturaleza de la certificación de competencias laborales, no es viable llevarlas a cabo en las instituciones educativas, pues las normas a ser certificadas están dispuestas para acreditar o reconocer los saberes previos o empíricos del sector productivo específico.</p> <p>El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA en su oferta educativa contempla competencias laborales dirigidas a programas en siembra, manejo, aprovechamiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados. Por lo que no se afectan las metas de formación y capacitación de la entidad.</p> <p>De otro lado, el artículo 19 del proyecto de ley, señala:</p>

<sup>1</sup> por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”



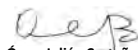
*"Artículo 19. Centros de Investigación. Los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, los institutos adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales regionales y urbanas, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Agrosavia y Centros/Grupos de Investigación, **unarán esfuerzos y voluntades con el sector privado para desarrollar programas enfocados a la creación y fomento de centros de investigación y/o de desarrollo tecnológico e innovación en guadua y bambú**, con el objeto de fortalecer la productividad aumentar la competitividad, consolidar la cadena de valor sostenible, potenciar el talento humano, generar y difundir de conocimiento, desarrollo, apropiación y transferencia de tecnologías.*

*Parágrafo. El gobierno nacional reconocerá, promoverá, fortalecerá y contribuirá al financiamiento del Centro Nacional para el Estudio del Bambú Guadua, ubicado en el municipio de Córdoba departamento del Quindío, como un modelo para el desarrollo de los centros de investigación de que trata este artículo."*

Al respecto, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA no promueve la generación de Centros de investigación en temas específicos, pues la entidad busca incorporar los temas de investigación, innovación y desarrollo tecnológico en las actualizaciones o construcción de nuevos programas de formación, por lo que se hace necesario eliminar al SENA en la redacción del artículo.

Por lo anterior y teniendo en las consideraciones técnicas solicitamos de manera respetuosa se evalúen las observaciones presentadas en la discusión del proyecto de ley en el trámite legislativo.

Cordial saludo,



**Oscar Julián Castaño Barreto**  
Director Jurídico.

Vo.Bo. Nidia Gómez Pérez, Directora de Formación Profesional. 

Copia: H.S Guillermo García Realpe, [guillergarcia@hotmail.com](mailto:guillergarcia@hotmail.com) Presidente Comisión Quinta Senado; H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella, [maria.guerra@senado.gov.co](mailto:maria.guerra@senado.gov.co).

## CONCEPTO JURÍDICO CÁMARA COLOMBIANA DEL CEMENTO Y EL CONCRETO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2021 SENADO, 336 DE 2021 CÁMARA

### *Ley de Acción Climática.*

Noviembre 4 de 2021

H. S  
**NORA GARCIA**  
Ponente Ley de Acción Climática  
**Senado de la República**  
Ciudad

Asunto: Segundo Debate Ley de Acción Climática

Respetada Doctora García,

En atención al segundo debate que se adelantará sobre el proyecto de ley de acción climática que fuera radicado por el Gobierno Nacional con mensaje de urgencia, acompañamos a esta comunicación, algunos comentarios mediante los cuales, la Cámara Colombiana del Cemento y el Concreto - PROCEMCO, quisiera contribuir al enriquecimiento de la iniciativa.

Particularmente llamamos la atención sobre dos temas:

1. La oportunidad existente con la Ley de Acción Climática para generar acciones que permitan **mitigar la problemática generada por los rellenos sanitarios mediante el incentivo para un adecuado aprovechamiento de residuos sólidos** cuando estos no tienen opción de ser evitados, reciclados o reutilizados, es única.

Desde los años 70's, la industria del cemento ha colaborado con gobiernos de diferentes países en este tema aprovechando instalaciones existentes de producción con tecnología que permite sustituir de forma segura los combustibles fósiles tradicionales por una gran variedad de residuos que tienen potencial energético, evitando que estos lleguen a los rellenos sanitarios. A esto se conoce como **coprocesamiento**.

La Unión Europea<sup>1</sup> manifiesta al respecto:

*"El uso de materiales de desecho en la industria del cemento con recuperación de energía y reciclaje de materiales simultáneos, denominado coprocesamiento, contribuye al logro de los objetivos de la economía circular"*

*"Hoy, la industria del cemento tiene el potencial técnico para reemplazar el 60% de sus combustibles con residuos y en el futuro este porcentaje puede llegar al 95%. Teniendo en cuenta la cantidad de residuos que se generan en la UE cada año, el buen uso que la industria del cemento le da a esta creciente cantidad de residuos es una oportunidad única para la gestión de residuos"*.

<sup>1</sup> <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/good-practices/co-processing-waste-eu-cement-plants-status-and-prospects>

Las tasas de coprocesamiento de residuos en Colombia hoy en día son muy bajas, inferiores al 7%. En Austria, donde hay una política de estado y prácticamente se eliminaron los rellenos sanitarios, esta tasa es del 80%.

En las acciones que Colombia estableció para reducir sus emisiones en un 51% al año 2030, se incluyó la necesidad de duplicar la tasa de coprocesamiento y elevarla al 15% pero claramente se podría lograr mucho más.

Por lo anterior, hemos hecho observaciones en los artículos relacionados para que se impulse una política de estado sobre el tema por considerarla necesaria y acorde con el estado del arte mundial en la materia.

2. En la Ley de Acción Climática se incluye un artículo relacionado con el establecimiento de un **mercado de carbono**. Es muy importante tener en cuenta para ese propósito, la posición de sectores industriales que como el nuestro, se encuentra considerado mundialmente como EITE (*Energy Intensive-Trade Exposed Industry*) en donde el tema es mucho más sensible.

Para la industria del cemento, las discusiones que se adelanten relativas al establecimiento de un mercado de carbono en el país resultan fundamentales y el sector puede aportar como pocos, de manera directa, mucho conocimiento, experiencias y bagaje técnico sobre el tema.

En ese sentido, hemos hecho observaciones en el artículo correspondiente para que se garantice que la comisión designada al tema incluya escuchar a los principales sectores relacionados con el tema.

Quedo atento a cualquier aclaración adicional, no sin antes agradecer su liderazgo con el impulso de esta ley necesaria para el país.

Cordialmente,



**MANUEL LASCARRO**  
Director General.  
Cel 3124784197  
[miascarro@procem.co](mailto:miascarro@procem.co)

**COMENTARIOS PROCEMCO LEY ACCIÓN CLIMÁTICA**

**1. COMENTARIOS GENERALES**  
(De acuerdo con los documentos consultados, consigne los comentarios generales a la propuesta normativa puesta a su consideración de manera sintética y precisa)

En general el proyecto de ley de acción climática contiene los fundamentos necesarios para alcanzar la reducción de emisiones de gases efecto invernadero propuestas por el Gobierno Nacional. Sin embargo, se hace necesario realizar algunas precisiones en la terminología que incluyan tecnologías existentes que, como en el caso de la industria del cemento, son ampliamente utilizadas en el mundo y pueden ser de gran aporte para la reducción de emisiones GEI. Es importante llamar la atención sobre herramientas como los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territorial (PIGCCT), el establecimiento del mercado de carbono y la taxonomía verde que requieren de una adecuada socialización y de conocimiento técnico en donde es importante la participación del sector.

**2. COMENTARIOS PUNTUALES AL PROYECTO DE NORMA**  
(Respecto al cual presenta observaciones o propuestas)

No. del artículo	Numeral, literal, inciso o Párrafo (dentro del artículo)	Redacción propuesta en el proyecto	Comentario y justificación del cambio sugerido	Propuesta de redacción
Art. 4		"ARTÍCULO 4. Definiciones. Para la adecuada comprensión e implementación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones: (...)".	Es importante incluir las definiciones de "deforestación", "deforestación neta" y "deforestación cero" para que se pueda interpretar correctamente la ley, especialmente la meta propuesta en el artículo 5, de manera que no se confunda la deforestación con los aprovechamientos forestales de bosques naturales debidamente autorizados	"ARTÍCULO 4. Definiciones. Para la adecuada comprensión e implementación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones: (...)  6. Deforestación: Corresponde a la conversión directa y/o inducida de la cobertura bosque natural a otro tipo de cobertura de la tierra en un periodo de tiempo determinado (GOF-GOLD, 2008; DeFries et al., 2006) (lineamientos conceptuales y metodológicos para la caracterización de causas y agentes de la deforestación en Colombia, Ministerio del Medio Ambiente – IDEAM, 2018)  7. Deforestación cero: reducción absoluta de la conversión de bosques a otro tipo de uso de la tierra. Una cadena deforestación cero es aquella que demuestra que no está causando deforestación de bosques naturales  8. Deforestación neta: resultado de la resta de las áreas donde se ha reforestado o regenerado el bosque natural de la deforestación bruta, en un periodo determinado (WWF, 2016)
Art. 6	Sector ambiente y desarrollo sostenible  Inciso 2	2. Formular o ajustar a 2030, un mínimo de ciento treinta y cinco (135) Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) incorporando consideraciones de variabilidad y cambio climático, de conformidad con la priorización que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Esto impulsará el ajuste de varios POMCAS y de la formulación de algunos nuevos que a la fecha aún no cuentan con Plan, pudiendo poner restricciones adicionales a los usos de suelo que se deriven de este instrumento de ordenación.  Para dicho proceso es importante actualizar la Guía Técnica de formulación de POMCAS por parte del MADS, verificando el avance de la modificación de estos instrumentos para subsanar los problemas que se han venido presentando en el ordenamiento territorial	2. Formular o ajustar a 2030, un mínimo de ciento treinta y cinco (135) Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) incorporando consideraciones de variabilidad y cambio climático, de conformidad con la priorización que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <u>Para cumplir con este objetivo se deberá actualizar la Guía técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas POMCAS.</u>
	Inciso 16	16. Implementar las acciones requeridas para que, dentro de <u>los doce meses siguientes a la expedición de la presente ley</u> , los instrumentos de manejo y control ambiental de proyectos, obras o actividades incluyan consideraciones de adaptación y mitigación al cambio climático con especial énfasis en la <u>cuantificación de las emisiones de GEI y los aportes que las medidas de compensación ambiental pueden hacer a la Contribución Nacional ante la CMNUCC.</u>	Dado que se eleva a estatus de Ley el compromiso de reducción de emisiones de Colombia, implica una articulación más estructurada de las diferentes entidades del Gobierno para lograr el cumplimiento de metas sectoriales, de manera tal que se pueda acelerar la dinámica que se ha tenido hasta ahora. Es importante establecer la entidad que liderará o coordinará la implementación de las acciones y que se sugeriría fuera el MADS	<b>Propuesta de redacción:</b>  16. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá coordinar la implementación de las acciones requeridas para que, dentro de los doce meses siguientes a la expedición de la presente ley, los instrumentos de manejo y control ambiental de proyectos, obras o actividades incluyan consideraciones de adaptación y mitigación al cambio climático con especial énfasis en la cuantificación de las emisiones de GEI y los aportes que las medidas de compensación ambiental pueden hacer a la Contribución Nacional ante la CMNUCC.
Art. 8		Medidas del Sector Minas y Energía	Teniendo en cuenta que a partir de la valorización energética de residuos se derivan nuevas posibilidades de combustibles que hoy en día carecen de incentivos para su uso, se sugiere incluir una medida adicional para ser desarrollada por parte del Ministerio de Minas en este sentido	<b>Nuevo numeral:</b>  Reglamentar todos aquellos combustibles que se consideren como combustibles bajos en emisiones y/o que sustituyan el uso de combustibles fósiles convencionales para incentivar su uso en procesos industriales que técnicamente lo permitan.
Art. 9	Inciso 1 y 3	<b>MinVivienda</b> 1. En el marco de la gestión integral de residuos sólidos municipales, adelantar acciones que promuevan el diseño, implementación y operación de tecnologías de tratamiento de residuos sólidos como actividad complementaria del servicio público de aseo, con el propósito de disminuir gradualmente la disposición final de los residuos potencialmente aprovechables, con base en estudios de beneficio – costo, viabilidad tecnológica y sostenibilidad financiera.  3. Evaluar la fórmula tarifaria para determinar los costos reales de la actividad de tratamiento, con el propósito de reconocer los beneficios en la reducción de emisiones de GEI que de otra forma se generarían en los sitios de disposición final, y que incentive la implementación de alianzas público - privadas que aseguren la financiación y operación especializada.	Dentro de la estratégicas exitosas de gestión integral de residuos que se aplican la mayoría de economías avanzadas y países OCDE, hoy en día lo que se promueve es mas un "aprovechamiento" y no solo un "tratamiento". De ahí que en las legislaciones modernas se hable de valorización de residuos y se incluya específicamente el coprocesamiento, por lo que sugerimos que los términos sean expresamente incluidos en la ley. El coprocesamiento de residuos se encuentra incluido dentro de las acciones a impulsar por parte del Gobierno Nacional en su NDC's  Para lograr alcanzar las metas propuestas, se debe ir mas allá de "evaluar" la fórmula tarifaria y pasar a establecer modelos tarifarios que efectivamente permitan desincentivar la disposición final de residuos aprovechables en rellenos sanitarios, permitiendo proponer alternativas costo/beneficiosas de gestión de residuos que viabilicen sistemas adecuados de aprovechamiento que permitan ayudar a reducir las emisiones de GEI.	Propuesta de redacción: <i>En el marco de la gestión integral de residuos sólidos municipales, adelantar acciones que promuevan el diseño, implementación y operación de tecnologías de tratamiento y aprovechamiento de residuos, incluyendo la valorización mediante tecnologías como el coprocesamiento, como actividad complementaria del servicio público de aseo, con el propósito de disminuir gradualmente la disposición final de los residuos potencialmente aprovechables y disminuir las emisiones de GEI, con base en estudios de beneficio – costo, viabilidad tecnológica y sostenibilidad financiera.</i>  Propuesta de redacción: <b>Establecer una fórmula tarifaria para determinar los costos reales de la actividad de manejo y disposición final de residuos, con el propósito de reconocer los costos derivados por las externalidades en estos lugares (Emisiones, lixiviados, ocupación de suelos, etc), de tal forma que se incentive la implementación de alianzas público - privadas que aseguren la financiación y operación especializada de otras tecnologías de tratamiento y/o valorización de los residuos.</b>

Artículo 10		<b>Medidas del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con las entidades nacionales y territoriales competentes, deberá incorporar en los instrumentos sectoriales de planificación existentes y futuros, acciones orientadas a alcanzar las metas país en materia de mitigación, así como a garantizar las condiciones habitables para la implementación y avance en la consolidación de las siguientes mínimas: (...)	Se sugiere incluir un nuevo numeral donde se hable de alternativas diferentes a la digestión aerobia en campo o la quema directa mediante implementación de sistemas de pelletización y aprovechamiento energético o biodigestión controlada para producción de fertilizantes.	Nuevo numeral 10: <i>Implementar alternativas para el aprovechamiento de los residuos agroindustriales por métodos diferentes a la digestión aerobia en campo o la quema directa, grandes aportantes de emisiones, mediante la aplicación de sistemas de pelletización y aprovechamiento energético o biodigestión controlada para producción de fertilizantes.</i>
Art. 11	Inciso 1	<b>MinIndustria</b> 1. Acciones que impulsen la gestión de la energía y la eficiencia energética de la industria, entre ellas las relacionadas con buenas prácticas operativas que contribuyan a la optimización del uso de los energéticos, sustitución de combustibles bajos en emisiones y cambios tecnológicos que mejoren los usos finales de la energía. La gestión de estas acciones se realizará en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco de sus respectivas funciones y competencias.	Se sugiere que se hable no solo de combustibles bajos en emisiones sino de combustibles alternos no fósiles. Se debería reconocer para la Cartera de MinMinas una medida específica relacionada con el tema de reglamentación e incorporación al PROURE la determinación de potenciales combustibles alternos no fósiles.	1. Acciones que impulsen la gestión de la energía y la eficiencia energética de la industria, entre ellas las relacionadas con buenas prácticas operativas que contribuyan a la optimización del uso de los energéticos. <b>utilización de combustibles no fósiles o alternos</b> y cambios tecnológicos que mejoren los usos finales de la energía. La gestión de estas acciones se realizará en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco de sus respectivas funciones y competencias.
Art. 16		Reporte obligatorio de emisiones de GEI	Es importante que las metodologías de reporte provengan de protocolos sectoriales y no de medidas generales o que coloquen a la industria nacional en una situación de desventaja o incomparable con otros países	Se sugiere agregar un párrafo: <i>Para la discusión de las metodologías, el Ministerio deberá constituir mesas de trabajo técnico con los gremios que representen las principales industrias objeto de este reporte, a fin de establecer protocolos que sean compatibles con las prácticas internacionales de cada sector.</i>
Art. 19		Las compensaciones bióticas efectivas y su migración a iniciativas de mitigación de GEI. Las compensaciones bióticas efectivas podrán constituirse en iniciativas de mitigación de GEI únicamente cuando se termine y certifique el cumplimiento de los términos legales de la obligación derivada del licenciamiento ambiental por parte de la autoridad ambiental competente, teniendo en cuenta los criterios de adicionalidad establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. A través de esta transición el titular correspondiente podrá optar al pago por resultados o compensaciones similares	no define cuando deben definirse esos criterios de adicionalidad.	Se sugiere agregar un párrafo con un término para establecer los criterios de adicionalidad
Art. 20		Comisión de Estudio para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono en Colombia. Créase una Comisión de Estudio que tendrá por objeto analizar el estado y potencialidad de los mercados de carbono en Colombia, con el propósito de generar recomendaciones al Gobierno Nacional en materia de regulación de tales mercados y de la reorganización de la estructura organizacional del Estado colombiano requerida para impulsar el desarrollo de estos mercados como un nuevo sector económico y una herramienta efectiva para reducir emisiones de gases de efecto invernadero bajo parámetros de transparencia, confiabilidad, credibilidad, calidad, integridad ambiental y adicionalidad. La Comisión de Estudios podrá convocar a expertos de distintas áreas, en calidad de invitados	Es importante que en esta comisión de estudio del mercado de carbono, sean involucrados representantes de las principales industrias que puedan tener relación con el mecanismo, como cemento, acero, papel, etc, que pueden aportar mucha información sobre experiencias anteriores (exitosas y no exitosas), parámetros de transparencia, confiabilidad, credibilidad, calidad, integridad ambiental y adicionalidad. La Comisión de Estudios podrá convocar a expertos de distintas áreas, en calidad de invitados	Se sugiere adicionar: <i>Así mismo, la Comisión de Estudios convocará a las principales agremiaciones de los diferentes sectores de la economía que puedan tener relación con el mercado de carbono para escuchar su posición y sugerencias de manera que se permita agilizar la puesta en marcha del mecanismo.</i>

## CONCEPTO JURÍDICO ASOCARBONO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2021 SENADO

### *Ley de Acción Climática.*

<p><b>Planteamientos de ASOCARBONO al Proyecto de Ley de Acción Climática.</b></p> <p>Agradecemos a la Comisión V del Honorable Senado de la República la invitación a esta audiencia. Nos permitimos hacer nuestros planteamientos sobre el proyecto de Ley de Acción Climática, en particular sobre los artículos 17 y 19.</p> <p>El proyecto de Ley de Acción Climática, presentado por el Gobierno Nacional al honorable Congreso de la República, ofrece un muy importante mensaje a la comunidad internacional, puesto que muestra el compromiso del país en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con "Acuerdo de París" y actualizadas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional, y ante los retos de adaptación y mitigación que nos impone el cambio climático. Es importante que estas se reconozcan, y discutan en el Congreso; de esta manera, se obtiene una mayor relevancia y conocimiento público.</p> <p>Este es un gran paso en un largo camino por recorrer, puesto que aun nos queda gestionar el financiamiento público y privado de estas obligaciones, que no solo son un compromiso ante la comunidad internacional, sino que implican transformaciones en nuestro desarrollo industrial, agrícola, tecnológico, y energético, además de adaptar a nuestra sociedad ante las implicaciones que tiene el cambio climático.</p> <p>Por las anteriores razones es que este proyecto de ley es considerado de gran importancia para ASOCARBONO.</p> <p>Hay que resaltar que el actual mercado voluntario colombiano, nace en respuesta al mecanismo de la <b>No Causación del Impuesto Nacional al Carbono</b>, una innovación normativa a nivel mundial, que permite reforzar la finalidad ambiental del Impuesto Nacional al Carbono que se cobra al uso de combustibles fósiles líquidos en Colombia.</p> <p>Con relación al artículo 17 del proyecto de Ley, resaltamos que la ley no pasaría un examen de constitucionalidad al plantear una modificación de una ley orgánica mediante una ley ordinaria. Consideramos que este artículo debería ser retirado en su integridad del proyecto de Ley.</p> <p>Además, consideramos que elevar a jerarquía de Ley la regulación existente, en especial el artículo 17, o volver a repetir aspectos que ya se encuentran plasmados en leyes anteriores no es necesario, y puede generar dudas en la comunidad internacional acerca del desarrollo del mercado y de su contabilidad; en ese sentido, la Ley 1931 de 2018, de Gestión del Cambio Climático, le otorga amplias facultades al Ministerio de Ambiente para reglamentar todo lo necesario con el fin de lograr su cumplimiento.</p> <p>En particular, llama la atención temas como el del artículo 17 que reforma el artículo 175 de la ley 1753 de 2015, en especial el segundo párrafo de ese artículo, que habla del registro de todos los proyectos del mercado de carbono, nacionales e internacionales, que, al incluirlo, puede generar inquietudes acerca del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI (RENARE).</p>	<p>Ese párrafo y otros antes señalados ya se encuentran reglamentados en la actual Resolución 1447 de 2018. En este caso, es necesario enfocarnos, por difícil que sea, en lograr la operatividad del registro y generar el mecanismo para que sea administrado de manera que permita la contabilidad, transparencia y el adecuado seguimiento y control de parte del Estado.</p> <p>De otra parte, el mismo artículo, más adelante, dice...<b>"Las reducciones y remociones de GEI deben ser verificadas por personas naturales o jurídicas independientes y competentes de primera o de tercera parte según aplique, acreditadas para estos fines."</b></p> <p>Es necesario que se aclare cual es el alcance de las auditorías de primera parte, en el sentido que se adelanten para acciones de mitigación que aportan a las metas NDC, pero no optan a pagos por resultados o compensaciones similares, ni afectan acciones de mitigación que sí optan a este tipo de pagos.</p> <p>Igualmente, el párrafo del artículo 17, reza... <b>"Los resultados de mitigación que acredite el Gobierno Nacional en el marco de programas nacionales y subnacionales de reducción de emisiones de GEI, no podrán ser posteriormente ofertados a través de proyectos en el mercado de carbono"</b>, que busca evitar la doble contabilidad; el mismo que ya se encuentra incluido en la Resolución 1447 de 2018 y debe ser discutido en detalle para su mejor claridad, algo que puede realizarse en el marco de instrumentos reglamentarios de ley.</p> <p>Ya hay una reglamentación que establece lineamientos para los casos en que existan traslapes de iniciativas con proyectos privados, por lo que debería hacerse, como mínimo, una referencia a ello, algo como, <b>"conforme las directrices y reglamentaciones que expida el ministerio de ambiente sobre la materia"</b>.</p> <p>Con relación al artículo 19, <b>"Las compensaciones bióticas efectivas y su migración a iniciativas de mitigación de GEI"</b>, debería incluirse <b>"y las demás compensaciones similares en el marco del licenciamiento ambiental"</b>, puesto que son muchas las demás formas contempladas en el manual de compensaciones por pérdida de biodiversidad y que aportarían significativamente a la meta de reducción de emisiones.</p> <p>Entender que los requerimientos del mercado internacional, y el colombiano, creado por la Ley 1931 de 2018, denominado Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE), es de suma importancia, pues implicará un adecuado sistema de Gobierno, o como se denomina en el proyecto de Ley, una <b>"estructura organizacional del estado"</b>.</p> <p>Que no se encuentre funcionando el RENARE, y se prepare adecuadamente los esquemas para el mercado de cupos transables, no se trata de un problema de capacidad, sino de la estructura del ministerio, que, en ninguna parte del mundo, en especial en los países pertenecientes a la OCDE, una misma entidad genera política y ejerce control al mismo tiempo.</p> <p>El estado debe ofrecer y garantizar, de manera independiente y transparente, lo que esa ley le ha impuesto: reglamentar, regular, desarrollar adecuado seguimiento, control y generar la capacidad</p>
--	--

<p>de sancionar; además, la Ley 1931 de 2018, de cambio climático, estipula que “El PNCTE será reglamentado y puesto en operación por el Gobierno Nacional”.</p> <p>El mercado voluntario actual ha generado la reducción de emisiones de GEI, verificadas y aplicadas a la no causación del impuesto al carbono, de <b>62 millones de Ton CO2e</b>, entre julio de 2017 a julio de 2021. Los mercados de carbono creados mediante Ley y bien regulados en su funcionamiento, son los que han permitido que, por ejemplo, Europa logre mitigar 8.450 millones de Ton CO2e, mercado que movió 209.986 millones de euros en el 2020<sup>1</sup>.</p> <p>FRANCISCO IGNACIO OCAMPO TRUJILLO Director Ejecutivo</p> <p><small><sup>1</sup> Tomado de: <a href="https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/reports/carbon-market-year-in-review-2020.pdf">https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/reports/carbon-market-year-in-review-2020.pdf</a></small></p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; background-color: #e0e0e0; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>CONTENIDO</b> </div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 1595 - Miércoles, 10 de noviembre de 2021 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS <span style="float: right;"><b>Págs.</b></span></p> <p>Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en primer debate por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 134 de 2021 Senado, por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones..... 1</p> <p>Informe de ponencia para primer debate y texto a consideración en tercer debate en Senado de la República del Proyecto de ley número 228 de 2021 Senado - número 432 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 3° y 5° de la Ley 1725 de 2014. .... 5</p> <p style="text-align: center;"><b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b></p> <p>Concepto jurídico Servicio Nacional de Aprendizaje al Proyecto de ley número 497 de 2021 Senado – 037 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la Guadua y el Bambú y su sostenibilidad en el territorio nacional. .... 8</p> <p>Concepto jurídico Cámara Colombiana del Cemento y el Concreto al Proyecto de ley número 239 de 2021 Senado, 336 de 2021 Cámara, Ley de Acción Climática. .... 9</p> <p>Concepto jurídico Asocarbono al Proyecto de ley número 239 de 2021 Senado, Ley de Acción Climática. .... 11</p>
--	--