



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 753

Bogotá, D. C., jueves, 31 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se implementan medidas para promover, proteger, desarrollar y consolidar la Economía Campesina y la Agricultura Familiar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO Y DEFINICIONES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover, proteger, desarrollar y consolidar la Economía Campesina y la Agricultura Familiar, potenciando las capacidades productivas, asociativas y comerciales de quienes la desarrollan, asegurando con ello el mejoramiento de la calidad de vida, su dignificación y la realización integral de las apuestas económicas del campesinado.

Así mismo, contribuir al fortalecimiento del Desarrollo Rural Integral mediante la provisión de bienes y servicios públicos, incentivos y el establecimiento de un sistema de información para la Economía Campesina y la Agricultura Familiar. Además de promover y proteger el manejo autónomo de las semillas, la constitución de circuitos cortos de comercialización, la incorporación de prácticas agroecológicas, la preservación de valores y saberes culturales, ecosistémicos e históricos de las comunidades rurales.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entenderá por:

**Economía Campesina:** Sistema económico, social y territorial ambientalmente sostenible gestionado y operado por el campesinado desde los núcleos familiares, comunitarios y organizativos,

para quienes la principal fuente de ingresos proviene de los sistemas de producción agrícola, forestal, pesquera artesanal, acuícola, pastoril, pecuario, silvícola y artesanal en al menos un 75%.

Los objetivos de este sistema son: el autoabastecimiento, la constitución de formas asociativas y solidarias de producción y comercialización, la transformación y agregación de valor a sus productos, la generación de excedentes comercializables a nivel local, regional, nacional e internacional, la protección de los ecosistemas; así como el reconocimiento, afirmación y dinamización de la identidad cultural y la territorialidad del Campesinado. Este sistema contribuye a su vez al logro de la seguridad y soberanía alimentaria del país.

**Agricultura Familiar:** La Agricultura Familiar es un sistema socioeconómico y cultural sostenible, desarrollado por comunidades agrarias, bien sea campesinas, colonas, indígenas, afro o de otra índole en sus respectivos territorios, en los cuales se realizan actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras. Se encuentra bajo la dirección y mano de obra predominantemente familiar o de una comunidad de familias rurales, cuya relación de tenencia y tamaño de la tierra es heterogénea y su sistema de producción permite, tanto cubrir parcialmente necesidades de autoconsumo como generar ingresos al comercializar en mercados locales, nacionales e internacionales, de forma esporádica o constante, en búsqueda de condiciones estables de vida, aportando a la seguridad y soberanía alimentaria propia como para la sociedad.

**Campesinado:** El campesino es un sujeto intercultural e histórico, con unas memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de cultura campesina, establecidas sobre la vida

familiar y vecinal para la producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, con una vida comunitaria multiactiva vinculada con la tierra, el agua e integrada con la naturaleza y el territorio. El campesino es un sujeto situado en las zonas rurales y cabeceras municipales asociadas a éstas, con diversas formas de tenencia de la tierra y organización, que produce para el autoconsumo y la producción de excedentes, con los cuales participa en el mercado a nivel local, regional, nacional e internacional. Se reconoce también como parte del Campesinado, al Campesinado Colono y a aquellas mujeres y hombres que no poseen tierra para asegurar su pervivencia cultural y productiva.

**Ciclo agroalimentario:** Es la forma en cómo se organiza el conjunto de actividades agroalimentarias territorialmente constituidas, que se articulan desde el inicio de la producción de alimentos y otros productos asociados a la Economía Campesina y a la Agricultura Familiar hasta su comercialización y consumo final en diferentes escalas espaciales.

**Mercados locales** Entiéndase como los circuitos cortos de comercialización, la infraestructura y sistemas de información de precios que permiten adelantar procesos de comercialización e intercambio de productos agrícolas, forestales, pesqueros artesanales, acuícolas, pastoriles, pecuarios, silvícolas y artesanales propios de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar. Éstos buscan la generación de relaciones directas entre productores y consumidores en las cabeceras municipales, centros poblados, corregimientos y ciudades capitales.

**Sistema de Abastecimiento y Comercialización:** Refiere al universo de actores, instituciones y procesos relacionados con la colocación de los productos agrícolas, forestales, pesqueros artesanales, pastoriles, pecuarios, silvícolas o artesanales propios de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar a disposición del consumidor. Incluye también canales de comercialización diferentes a los convencionales, soportados en elementos propios de la Economía Solidaria, los cuales favorecen la relación y el reconocimiento entre el agricultor y el consumidor a través de circuitos cortos y locales de comercialización.

**Agroecología:** Enfoque de producción agropecuaria que se sustenta en elementos técnicos, científicos y culturales para la generación de prácticas y manejo de sistemas productivos ambiental, económica y socialmente sustentables. Aplica principios y conceptos de la ecología en tanto visión sistémica, así como conocimientos y prácticas en el diseño y manejo de agroecosistemas y sistemas agroalimentarios sostenibles, entre estos: uso óptimo del agua, reciclaje de nutrientes, elección de variedades aptas, rotación de cultivos, sistemas agroforestales y silvopastoriles, sincronía del cultivo con la biodiversidad del entorno.

**Semillas Propias:** Son variedades de semillas que han sido cultivadas, desarrolladas y conservadas mediante prácticas ancestrales y tradicionales de selección genética e innovación por comunidades rurales empleando los elementos de la biodiversidad y el conocimiento asociado; constituyen el primer eslabón de la soberanía alimentaria de las comunidades rurales y un componente fundamental para la conservación de la diversidad agroalimentaria, la mitigación de los efectos del cambio climático y la conservación de territorios libres de transgénicos. Estas variedades, independientemente de su origen, se encuentran adaptadas a las prácticas agrícolas y a los ecosistemas locales.

## TÍTULO II

### ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley rige para todos los actores, sujetos y procesos relacionados con la promoción, desarrollo y consolidación de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar en el territorio colombiano.

## TÍTULO III

### SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA Y DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Artículo 4°. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en articulación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), creará el Sistema de Información de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar que será retroalimentado de forma permanente por los distintos entes territoriales en coordinación con las familias, las comunidades, las organizaciones sociales u otras formas organizativas de los territorios rurales.

Parágrafo 1°. El Sistema de Información de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar además de recolectar, organizar y sistematizar datos alfanuméricos, deberá sustentarse en tecnologías, metodologías y mecanismos propios de un Sistema de Información Geográfico que permita territorializar la información.

Artículo 5°. El Sistema tiene como fin constituirse como un mecanismo de identificación de la población campesina que ejerce la economía campesina y la agricultura familiar para así focalizar la adecuada implementación de los instrumentos de política destinados a este sistema de producción, y dotar de información adecuada a las instituciones del sector, las familias, comunidades y organizaciones para el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones en el nivel local, regional y nacional.

Parágrafo 1°. El sistema deberá brindar información en cuanto a:

Número y ubicación de familias, mujeres y hombres cabezas de familia, dedicadas a la Economía Campesina y a la Agricultura Familiar.

Número de hectáreas y Unidades Agrícolas Familiares destinadas a la Economía Campesina y a la Agricultura Familiar.

Formas de tenencia de la tierra de las familias, comunidades y organizaciones de los territorios rurales que desarrollan la Economía Campesina y Agricultura Familiar.

Número de asociaciones de productores y productoras de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar.

Caracterización productiva y agroecológica de las áreas destinadas a la Economía Campesina y a la Agricultura Familiar.

Caracterización de los requerimientos actuales y del grado de acompañamiento técnico y financiero.

Caracterización de condiciones sociales tales como salud, educación, vivienda, oferta cultural, acceso a TIC, acceso a ciencia y tecnología, vías e infraestructura.

Uso del tiempo y el trabajo no remunerado de la economía del cuidado de las mujeres, en correspondencia con la Ley 1413 de 2011.

Y todas aquellas otras categorías necesarias para consolidar el Sistema de Información como un instrumento completo y efectivo para la adopción de decisiones de política pública y la planificación, comercialización e intercambio productivo entre regiones.

Parágrafo 2°. El registro será voluntario para las familias, comunidades y organizaciones campesinas y de la agricultura familiar.

#### TÍTULO IV

### PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO SOCIAL Y PRODUCTIVO DEL SUELO Y EL AGUA PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA AGRICULTURA FAMILIAR

Artículo 6°. *Planes de Ordenamiento Territorial*. Los Planes de Desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina y los documentos de planeación que hagan sus veces para otras territorialidades campesinas deberán ser vinculados en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación del Componente Rural de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Esquemas de Ordenamiento Territorial de conformidad al Artículo 4° del Decreto Nacional 879 de 1998 y al Parágrafo del artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), presentará en un lapso de dos años un estudio sobre la vocación del suelo a una escala cartográfica pertinente en un rango menor a 1:25.000 para zonas que son potencialmente baldíos.

Artículo 7°. *Aprovisionamiento de Agua para la Economía Campesina y la Agricultura Familiar*. El Estado propenderá por la provisión de agua para los diversos fines de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar mediante una política activa de captación, almacenamiento y distribución sin detrimento de la función ecológica del agua y de sus nichos.

El aprovisionamiento del agua para el uso de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar tendrá prevalencia sobre otras actividades económicas como medida de protección de la seguridad y soberanía alimentaria.

La gestión, control y manejo del agua, las cuencas, microcuencas y áreas de captación permanecerán en el ámbito público, social y comunitario, en forma equitativa, participativa y sin fines de lucro; será obligación de todas las instituciones públicas locales, departamentales y nacionales garantizar esta condición.

Artículo 8°. *Derecho a la Autogestión del agua*. Las comunidades organizadas, ubicadas en zonas rurales o urbano rurales, tendrán derecho al acceso y suministro colectivo de agua para consumo humano y a contar con sistemas de abastecimiento y gestión, garantizándoseles la igualdad de oportunidades. El agua y las formas de acceder a ella, incluidos los sistemas de abastecimiento, deben ser de calidad, accesibles, de hecho y de derecho, serán culturalmente adecuados, de propiedad comunitaria y colectiva, los costos y cargos directos e indirectos que genere el mantenimiento de los sistemas de abastecimiento deben ser asequibles. El Estado velará por que la asignación de los recursos para conservar las fuentes de agua y la instalación de infraestructura sea equitativa para las poblaciones ubicadas en zonas rurales y urbano rurales.

Artículo 9°. *Reconversión Productiva hacia Sistemas Agroecológicos*. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) adelantará un Plan Nacional de Impulso a la Agroecología para consolidar donde se esté desarrollando y promover en donde no, de manera voluntaria, procesos de reconversión productiva agroecológica.

Lo anterior deberá contar con apoyo técnico y financiero para adelantar el proceso de transición de los sistemas productivos convencionales con enfoque de revolución verde, hacia sistemas de producción agroecológicos, pasando para ello por las fases de uso racional, sustitución y finalmente rediseño.

Tendrán prevalencia en la financiación y en el desarrollo del Plan las Zonas de Reserva Campesina y otras formas de territorialidad campesina; áreas destinadas a la producción agroalimentaria y a la conservación de recursos hídricos, zonas prioritizadas para la implementación del Programa

Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS; zonas microfocalizadas para la restitución de tierras, áreas de amortiguamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y áreas definidas por el Plan de Zonificación Ambiental que delimite la Frontera Agrícola y que cuente con presencia de población campesina.

Parágrafo. Cada etapa de transición deberá contar para su ejecución con procesos de capacitación y formación que incluyan además de aspectos técnicos sustentados en una metodología participativa que reconozca los saberes y prácticas de las comunidades rurales, elementos relacionados con el conocimiento ecológico de los agrosistemas, así como alternativas de comercialización en cada etapa del proceso.

Artículo 10. Adiciónese al artículo 13 de la ley 101 de 1993, el siguiente numeral:

*Artículo 13. Operaciones a cargo del Fondo Financiamiento del sector agropecuario.*

*13. Financiación de procesos de reconversión productiva agroecológica.”*

#### TÍTULO V

#### SERVICIOS Y BIENES PÚBLICOS PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA AGRICULTURA FAMILIAR

Artículo 11. *Acceso al servicio público de Extensión Agropecuaria.* Las entidades responsables del servicio público de Extensión Agropecuaria que componen el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria prestarán atención preferente, regular y continua a las familias, comunidades y organizaciones campesinas para mejorar las capacidades productivas de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar en aspectos como la diversificación de las unidades de producción, calidad e inocuidad de alimentos, aptitud de los suelos; planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; así como en el proceso de transición hacia sistemas agroecológicos, con el apoyo de técnicos capacitados en este ámbito. De igual manera, en las posibilidades y procedimientos para acceder al crédito; en la dotación de infraestructura productiva; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos, en sistemas de inteligencia de mercados e información de precios; en formas de capacitación empresarial; en sanidad animal y vegetal, en tecnologías de procesos de transformación, en la promoción de formas de organización empresarial, asociativa y solidaria, y en la gestión para determinar necesidades de servicios sociales básicos de soporte al Desarrollo Rural Integral.

Parágrafo 1°. El enfoque de Extensión Agropecuaria en la prestación del servicio debe ser participativo, priorizando a los actores asociados

a la Economía Campesina y a la Agricultura Familiar.

Parágrafo 2°. La Tasa del Servicio Público de Extensión Agropecuaria no aplicará para los campesinos, y de manera especial, para las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente; para los trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente y la población desplazada víctima del conflicto armado; ni para los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito definidos en el artículo 4° del Decreto-ley 902 de 2017.

Parágrafo 3°. El Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria aplicará para los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito definidos en el artículo 5° del Decreto-ley 902 de 2017 y será progresivo.

Artículo 12. *Generación, innovación y Transferencia de Tecnología.* La formulación del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación PECTIA tendrá como fundamento operativo la cooperación de las diversas fuentes de conocimiento bajo un modelo de concertación que incluya dinámicas y escenarios de co-producción y co-construcción del conocimiento, de modo que los procesos de diagnóstico, generación, implementación, difusión y creación de innovaciones para el sector agropecuario deberán contar con la participación activa del campesinado incluyendo un enfoque territorial y agroecológica.

Todos los planes, programas, proyectos e iniciativas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria que se elaboren en el marco del Pectia, deberán incluir usos, prácticas y conocimientos desarrollados y construidos por el campesinado y la agricultura familiar.

Artículo 13. *Mesa Nacional de Concertación del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Pectia.* Créase la Mesa Nacional de Concertación del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Pectia con el fin de concertar entre actores del sector agropecuario los modelos de investigación, innovación, generación y transferencia de tecnología acordes a las diversas realidades territoriales y poblacionales del sector.

La Mesa estará conformada por:

Un (1) delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Un (1) delegado del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Un (1) delegado de Colciencias.

Un (1) delegado de las Universidades Públicas.

Un (1) delegado de las Universidades Privadas.

Un (1) delegado del Sena.

Un (1) delegado del ICA.

Un (1) delegado de Corpoica.



Un (1) de la Federación Nacional de Departamentos.

Dos (2) delegadas de organizaciones de Mujeres Rurales.

Dos (2) delegados de la Organizaciones Campesinas.

Dos (2) delegados de organizaciones Indígenas.

Dos (2) delegados de organizaciones Afrodescendientes.

Artículo 14. *Distritos de Adecuación de Tierras*. El Campesinado y los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito serán beneficiarios de los Distritos de Adecuación de Tierras y quedarán exentos del pago de la Tasa del Servicio Público de Adecuación de Tierras.

Artículo 15. *Infraestructura*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en cabeza de la Agencia de Desarrollo Rural fomentará la construcción de infraestructura adecuada, así como la implementación de las tecnologías y equipamientos necesarios para el desarrollo del conjunto del ciclo agroalimentario de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar.

El tipo de infraestructura y equipamientos requeridos se definirán al interior de los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina o del documento equivalente de planeación para otros Territorios Campesinos en coordinación con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Lo anterior deberá contar con la participación de las organizaciones campesinas locales y de agricultura familiar local, y Juntas de Acción Comunal.

## TÍTULO VI MERCADOS

Artículo 16. *Asociatividad*. El gobierno nacional fomentará y promocionará la asociatividad económica del campesinado, así como de los trabajadores y trabajadoras del campo, en sus formas organizativas, redes de colaboración solidaria, circuitos económicos solidarios, prácticas económicas de comercio justo y consumo responsable, la interrelación entre cooperativas, los mercados locales campesinos y solidarios y las distintas expresiones asociativas de la economía campesina y la agricultura familiar, que garantice la producción a escala, la competencia en condiciones justas, las cadenas de valor agregado y los mecanismos de comercialización local, regional, nacional y de exportación, en el marco del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural que beneficie las iniciativas asociativas de este sector.

Parágrafo 1°. Se desarrollará un Plan Nacional para el Reconocimiento de la Labor Productiva de la Mujer Rural a nivel local, regional y nacional, respaldando preferentemente sus iniciativas productivas, gastronómicas, comerciales y de incidencia comunitaria en el sector.

Parágrafo 2°. Se desarrollará un Plan Nacional para el Reconocimiento de la Labor Productiva de los Jóvenes Campesinos a nivel local, regional y nacional, respaldando sus iniciativas productivas, gastronómicas, comerciales y de incidencia comunitaria en el sector, buscando su permanencia y arraigo en las áreas y territorios rurales.

Artículo 17. *Agregación de valor*. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el Invima y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria adelantarán un Plan Nacional para el Incentivo e Implementación de Procesos de Agregación de Valor a los productos de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar, financiando y asesorando a las familias, comunidades y organizaciones en lo referente a transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional.

Parágrafo. Las personas jurídicas o naturales que participen en programas y proyectos de Economía Campesina y Agricultura Familiar que sean promovidos por el Gobierno nacional o los Entes Territoriales, estarán exentas de pagar los costos de las licencias, los trámites y los permisos que deban ser diligenciados en el marco de estos programas y proyectos productivos.

Artículo 18. *Mercados Locales*. El Gobierno nacional promoverá la realización de Mercados Locales de manera progresiva en las cabeceras municipales y ciudades capitales para fortalecer los circuitos cortos de comercialización a través de la inversión en bienes públicos y el fortalecimiento organizativo y productivo sostenible. Estos se constituirán en una herramienta de comercialización y distribución de los productos de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar, asegurando la disminución del número de intermediarios en la cadena de producción y mercado.

Artículo 19. *Compras Públicas*. El Gobierno nacional establecerá un Programa de Compras Públicas con las entidades del Estado que garantice las compras de alimentos frescos y transformados de las Economías Campesinas y de la Agricultura Familiar. Cada contratista debe realizar mínimo un 30% de compras locales del total de las compras del programa.

La Compra Pública de alimentos a la Economía Campesina y a la Agricultura Familiar podrá efectuarse mediante una modalidad de contratación directa y los precios de compra de los alimentos ofertados por el sistema socioeconómico del que trata esta ley, deberán ser consistentes con los observados en el mercado local, empleándose como referencia el precio promedio según departamento.

Parágrafo 1°. Se adicionará al Sistema Integrado de Contratación Estatal SIPSE una nueva categoría de oferentes denominada “Economía Campesina y Agricultura Familiar”.

Parágrafo 2°. Será obligación de los Alcaldes y Gobernadores contar con estudios anuales de oferta y demanda de alimentos dentro de sus territorios relacionados con la Economía Campesina y la Agricultura Familiar.

Artículo 20. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 4° de la Ley 1150 de 2007.

*K) La compra de alimentos en el marco de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar.*

Artículo 21. *Mercado de Agro insumos.* El Gobierno nacional regulará el mercado de agro insumos con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso y asegurar la calidad de los mismos. La regulación de precios se hará con base en comparaciones internacionales y en todo caso no podrán superar el precio internacional de referencia de acuerdo con la metodología que defina el Gobierno nacional. Los precios se regularán hasta la salida del proveedor mayorista.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o quien haga sus veces, prohibirá o suspenderá, según el caso, los registros de agroquímicos que contengan sustancias de las enunciadas en el convenio de Estocolmo y en la Ley 822 de 2003.

Artículo 22. *Prácticas comerciales.* El Gobierno nacional promoverá la formulación de Contratos con Condiciones Uniformes que garanticen la equidad en el acceso al mercado para las familias, comunidades y organizaciones campesinas que desarrollan la Economía Campesina y la Agricultura Familiar.

Artículo 23. *Sellos Comerciales.* El Ministerio de Industria y Comercio impulsará la creación de un Sello Social como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos agropecuarios, silvícolas, acuícolas, de la pesca artesanal y artesanales de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar con los sistemas de abastecimiento y comercialización públicos y privados.

El Gobierno nacional mediante la Superintendencia de Industria y Comercio regulará y vigilará las buenas prácticas comerciales ejecutadas por supermercados, tiendas y proveedores mayoristas en materia de etiquetado y difusión de productos propios de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar, fomentando la apertura de un espacio de su oferta a productos provenientes de este sistema socioeconómico.

Artículo 24. *Estímulo al consumo.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, diseñarán e implementarán una campaña a nivel nacional para incentivar el

consumo de productos propios de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

## TÍTULO VII

### ECONOMÍA DEL CUIDADO

Artículo 25. El Gobierno nacional desarrollará mecanismos para facilitar el reconocimiento del trabajo de cuidado que tradicionalmente es asignado a las mujeres, promoviendo su redistribución y proporcionando los bienes públicos necesarios para reducir la carga de trabajo asignada arbitrariamente. Para ello, el Gobierno nacional adelantará un Plan de Acción para la Reglamentación e Implementación de la Ley 731 de 2002, y la implementación de la Política Pública de Mujer Rural, integrando las disposiciones de la Dirección de Mujer Rural a nivel nacional, departamental y municipal.

## TÍTULO VIII

### EQUIDAD FINANCIERA PARA EL CAMPO

Artículo 26. Los sujetos beneficiarios de esta ley que se encuentren registrados en el Sistema de Información de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

Créase una Línea Especial de Crédito a través de Finagro con una tasa de interés preferencial inferior a la tasa más baja del mercado para financiar proyectos, adquisición de tecnología y equipos para los fines de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar. Se brindará un periodo de gracia que reglamentará el Gobierno nacional con el fin de agendar el pago una vez haya disponibilidad de recursos obtenidos por la cosecha.

Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos asociados al desarrollo de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar.

Fondo de Fomento para la Economía Solidaria. Se establecerá un fondo especial destinado para la inversión social que tendrá por objeto la consolidación y fortalecimiento de las múltiples formas asociativas en el marco de la Economía Social y Solidaria, así como su articulación en sistemas de conexión local, regional y nacional.

Créase dentro del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios una línea que cubra todas las inversiones destinadas a financiar proyectos de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar. El Gobierno nacional se encargará de reglamentar los incentivos que para ello fueran necesarios.

Parágrafo. Los fondos destinados a la financiación de proyectos que desarrollen la Economía Campesina y la Agricultura Familiar por parte de Finagro, podrán ser reembolsables siempre y cuando la destinación que se les dé corresponda a lo establecido en el plan del

proyecto aprobado por Finagro y cumpla con los indicadores de gestión formulados por dicha entidad.

Artículo 27. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará en un lapso no superior a un año el Estudio sobre Barreras de Acceso al Crédito que sufren los destinatarios de esta ley y establecerá junto con la Superintendencia Financiera la regulación tendiente a la superación de las barreras evidenciadas.

#### TÍTULO IX SISTEMA DE PRODUCCIÓN, CONSERVACIÓN Y DEFENSA DEL PATRIMONIO GENÉTICO DE SEMILLAS PROPIAS

Artículo 28. El Gobierno nacional creará el Sistema de Producción, Conservación y Defensa del Patrimonio Genético de Semillas Propias con miras a salvaguardar, promover y potenciar los conocimientos y formas tradicionales, culturales y ancestrales de producción, almacenamiento, uso y manejo de semillas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA promoverán la implementación de bancos de germoplasma *in situ* y de semillas propias desde la unidad familiar, la vereda, las Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas como estrategia de preservación del germoplasma.

Artículo 29. El Gobierno nacional liderará la creación de un centro de investigación, custodia y domesticación de semillas propias que tendrá como finalidad la recuperación de semillas propias, promoviendo la diversidad biológica, la generación y la transferencia de tecnologías apropiadas para este efecto, con el objeto de mejorar la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.

Parágrafo. Colciencias financiará proyectos de investigación que permitan evaluar los efectos e impactos ocasionados por los cultivos transgénicos en la diversidad genética y en la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción familiar que los cultivan o los tienen como vecindad.

Parágrafo. No podrá prohibirse a los agricultores conservar, reproducir, utilizar, intercambiar o comercializar semillas propias.

Artículo 30. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1731 de 2014. Este quedará así:

*“Artículo 20. Recursos de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). El Gobierno nacional transferirá anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), para el desarrollo de sus funciones de apoyo al sector agropecuario en ciencia, tecnología e innovación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y*

*Corpoica concertarán las metas y resultados que se alcanzarían con los recursos que se transfieran.*

*Corpoica es una entidad pública descentralizada indirecta, de carácter científico y técnico, de participación mixta, sin ánimo de lucro, regida por las normas del derecho privado previstas para las corporaciones en el Código Civil, de acuerdo con el Decreto-ley 393 de 1991, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y las leyes que los modifiquen o sustituyan.*

*Parágrafo 1°. Con el propósito de contribuir a mejorar la productividad y sostenibilidad del sector agropecuario, la definición de las metas y resultados referidos en el presente artículo consultará las necesidades de los sistemas de producción agropecuarios de los productores rurales, especialmente aquellas de los pequeños productores y de las familias, organizaciones o comunidades que desarrollen la Economía Campesina y la Agricultura Familiar, así como los requerimientos de investigación del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en materia sanitaria y fitosanitaria.*

*En caso de disolución y liquidación de Corpoica, todos los bienes y recursos de esta Corporación pasarán al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o a la entidad que haga sus veces”.*

#### TÍTULO X FINANCIACIÓN

Artículo 31. La dinamización y consolidación de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar será financiada mediante recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, y de aquellos contemplados en el artículo 5° del Decreto 267 del 17 de junio de 2014 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 32. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Ministerio de Comercio, el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), asignarán partidas presupuestales específicas para el apoyo de iniciativas de la Economía Campesina y de la Agricultura Familiar a mediano y largo plazo.

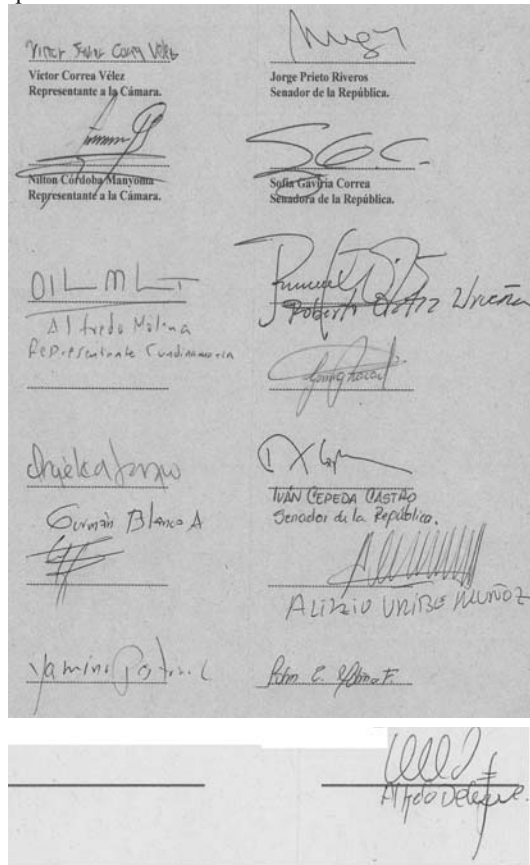
Parágrafo. El Gobierno nacional constituirá con los entes territoriales un Fondo especial para el desarrollo de iniciativas productivas de largo plazo a escala familiar y comunitaria. Los entes de control harán supervisión estricta del uso eficiente de los mismos, esto es, generación de impactos medibles, progresivos y colectivos.

Artículo 33. *Incentivos.* El Gobierno nacional diseñará el mecanismo para que los sujetos beneficiarios de esta ley que se encuentren



registrados en el Sistema de Información de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar accedan a disminuciones, descuentos o queden exentos del pago de impuestos territoriales o nacionales.

Artículo 34. *Vigencia y Derogatoria.* Lo dispuesto en la presente ley regirá a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

A pesar de la dificultad propia de construir una definición de “economía campesina”<sup>1</sup> pueden identificarse durante la segunda mitad del siglo XX varias definiciones que buscan precisar una serie de rasgos distintivos (o tipos ideales), que permitan entenderla como un modo de producción diferente de la “agricultura empresarial”, empleando para ello otras categorías de análisis. La búsqueda por superar una lectura restringida a las escalas de producción y a los tamaños prediales implicó acudir a la caracterización de sus objetivos, la racionalidad económica, el origen de la fuerza

<sup>1</sup> Dificultad explicada “(...) [por] los modos diversos de relacionarse con la también eodiversa naturaleza, que se expresa en multiplicidad de patrones tecnológicos, productivos, societarios y simbólicos. [Y por] las modalidades oblicuas e inestables con que los campesinos se insertan en el sistema mayor, de las que resulta un polimorfismo socioeconómico extremo que va del trabajador asalariado al autoconsumo, pasando por la agricultura comercial asociativa” (Bartra).

de trabajo, la tecnología empleada, el tipo de vinculación al mercado y, en algunos casos, las relaciones territoriales y culturales propias del sujeto asociado a ella, a saber, el Campesinado.

Así por ejemplo la Revista *Cepal* definió a la “economía campesina” como “(...) aquel sector de la actividad agropecuaria nacional donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar con el objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo o, si se prefiere, la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción”(Schejtman, 1980:123). A lo anterior se suma la alta intensidad en el uso de mano de obra, así como su carácter parcialmente mercantil refiriéndose a formas de intercambio no monetarias.

Debe tenerse en cuenta que, la expresión “reproducción de sus condiciones de vida” refiere aquí a la generación de los medios de sostenimiento de todos los miembros de la familia que incluye un ‘fondo’ cuyo propósito es reponer los medios de producción empleados, contar con un recurso para la atención de eventualidades, así como con la capacidad adquisitiva para acceder a productos y servicios que no pueden ser asegurados por la explotación familiar del predio y el autoconsumo.

A lo dicho hasta el momento puede sumársele un argumento más contemporáneo y propio de los contextos latinoamericanos, siendo este, el papel que juegan las “economías campesinas” y la agricultura familiar en la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria, así como en la construcción de autonomías nacionales referidas al conjunto del proceso agroalimentario. Lo anterior pone de presente que, la racionalidad económica propia del campesinado, no se limita a la unidad de producción familiar sino que se constituye también como paradigma de un modelo de desarrollo, entendiendo paradigma en este contexto como un “(...) proceso de producción del conocimiento que organiza y ejecuta prácticas y políticas que cambian la realidad, [y] que a su vez cambian el paradigma” (Maçano Fernandes, 2011).

En relación con lo dicho, la geografía crítica, por su parte, ha evidenciado cómo las relaciones económicas y de producción tienen efectos sobre la configuración de los territorios y las territorialidades a estos asociados. Así, las sociedades “(...) tiene[n] una actividad creadora que significa energía (manual y espiritual) e información. El trabajo produce múltiples cristalizaciones: sistemas de objetos y de signos vinculados con [la] existencia cotidiana” (Raffestin, Bresso, 1979 citado por Sauquet, 2015:32). La “economía campesina” en relación con la agricultura familiar, no sólo refiere a un modo de producción, esta hace parte de un sistema de objetos y signos propios del Campesinado y de sus múltiples expresiones locales y regionales, los cuales configuran formas de organizar, explicar y



describir el mundo, así como el conjunto de sus acontecimientos y procesos.

Recientemente el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), elaboró un documento titulado “Elementos para la conceptualización de lo “Campesino” en Colombia (ICANH, 2017). La tesis que inaugura este documento es la idea de que el “(...) Campesinado se constituye históricamente. [Y que] su génesis y transformación están relacionadas con el proceso de acumulación de capital de cada periodo histórico y con las distintas formas de vida campesina asociada a ellos”. A este enunciado le siguen cuatro (4) dimensiones entre las que cabe resaltar la “dimensión económico-productiva” del Campesinado, la cual emerge de “(...) una relación de trabajo especial con la tierra como recolectores, cultivadores y criadores, **de tal suerte que, la relación de la vida campesina con su cualidad como productores de alimentos, valores de uso y materias primas, es central.** La relación de trabajo con la naturaleza, implicando manejos de la biodiversidad para la producción de alimentos y desempeño de servicios, constituyen esta dimensión del campesinado; así como las formas diversas de tenencia de la tierra, así como su actividad económica multiactiva y altamente diversificada, en correspondencia con los contextos locales y regionales” (ICANH, 2017:5 énfasis nuestro).

Estas definiciones no han sido del todo ajenas al proceso normativo relacionado con los modelos de desarrollo rural en Colombia. En el marco de la transformación constitucional e institucional que significó la Constitución de 1991, se expide la Ley 160 de 1994, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”, en cuyo artículo 1° se establece que “(...) es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina (...)”. En este mismo artículo se precisa como objeto de la ley lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina; de igual manera, eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinas, así como elevar el nivel de vida de esta población.

Teniendo en cuenta el artículo 1° de la Ley 160 de 1994, puede afirmarse de la misma que es una expresión o desarrollo de los artículos superiores 64, 65 y 66, cuyo alcance fue señalado en la Sentencia C-021 de 1994:

“(...) particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de

**ordenamientos programáticos**, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las obras de infraestructura física en el campo [...]

**El contenido normativo en cuestión entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”** (énfasis nuestro).

De este orden programático es necesario resaltar además del artículo 64, el artículo 65 de la Carta Política:

**“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.** Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad” (C.P. 1991 énfasis nuestro).

La Corte Constitucional al referirse a este artículo Superior ha definido mediante Sentencia C-644 de 2012 que la especial protección del Estado a la producción de alimentos implica asumir la “(...) seguridad alimentaria como principio y, por esa vía, [exigir] al Estado la protección e impulso de la producción de alimentos”. De manera adicional, la sentencia previamente citada y soportándose en otros desarrollos jurisprudenciales (Sentencias C-506 de 1992 y C-864 de 2006), indica que tal orientación debe llevar a la consolidación del mercado interno, pues “(...) vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa tomando en consideración la conservación y el equilibrio del ecosistema para el beneficio de las generaciones”. **La población es la sociedad colombiana y, por tal circunstancia, en la producción de alimentos debe primar el mercado interno (...)** (énfasis nuestro).

Vale la pena retomar otro elemento contemplado en la Sentencia C-644 de 2012, siendo este, la definición de “campo”,

entendido en este documento como la “(...) realidad geográfica, regional humana, cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa”. Ahora bien ¿cuáles son estos valores? La sentencia no da margen de interpretación y es clara, es decir, que tales valores están asociados a la finalidad del “campo”, siendo esta la actividad agropecuaria ejercida por la población campesina que tiene en el “campo” su “espacio natural”.

A la necesidad de la protección de la producción de alimentos por parte del campesinado, actividad que debe ser protegida y consolidada por el Estado en tanto es su deber constitucional, puede sumársele el argumento de la eficiencia económica de esta población bajo la premisa de que “Los pequeños/as productores/as son un motor de la economía que genera empleo e ingresos en el área rural y constituyen un factor clave para la seguridad alimentaria en la región y en un sector ineludible para avanzar en la superación de la pobreza y la desigualdad” (Bernal Ruiz, 2013: 6). De acuerdo a Bernal (2013) “Dentro del sector agrícola nacional, la participación de la producción predominantemente campesina de la superficie cosechada, según Forero et al. (2010) es del orden del 67% y en valor de la producción corresponde al 62, 9%. Además, la agricultura familiar equivale al 87% de las explotaciones (BID-FAO, 2007)” (7).

A pesar de los mandatos constitucionales previamente reseñados, la realidad del sector agropecuario y, en particular, de las economías campesinas y de la agricultura familiar no se corresponde, en modo alguno, con los mismos:

De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario (2014) existen 111,5 millones de hectáreas asociadas a la denominada “área rural dispersa”, categoría censal con la cual el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), agrupa a los territorios rurales excluyendo de allí a los cascos urbanos. Según su uso, el 56,7 % (63,2 millones de hectáreas) son bosques naturales y el 38,6% (43, 1 millones de hectáreas) está destinado a usos agropecuarios. De estas 43,1 millones de hectáreas el 79,7% (34,4 millones de hectáreas) están asociadas a ‘pastos y rastrojos’ y sólo el 20,1% (8,6 millones de hectáreas), tienen un uso exclusivamente agrícola.

La categoría “pastos o rastrojos” está relacionada con la ganadería, la cual, en su mayoría, se desarrolla de manera extensiva. Se adivinará que esto sólo es posible en grandes extensiones de tierras, en lo que el profesor Jaime Forero ha denominado como el “latifundio ganadero improductivo”. Preocupa entonces que la mayoría de la tierra apta para el cultivo de alimentos y, por tanto, para la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria esté destinada a este uso.

Así mismo, de los 8,6 millones de hectáreas reservadas a uso exclusivamente agrícola el 38,36% (3.298.975 millones de hectáreas) están asociadas a cultivos agroindustriales, el 24,27% (2.087.763) a la producción de papa y plátano y el 7,22% (621.339 hectáreas) a plantaciones forestales, es decir, el 69,85% de esta área, más de la mitad, no se la puede asociar con las economías campesinas o a la agricultura familiar, a pesar de que las mismas siguen produciendo cerca del 70% de los alimentos que se consumen en la canasta básica familiar.

Una de las críticas más contundentes que presenta la ‘Misión para la Transformación del Campo’ (2014) a las instituciones e instrumentos de la política rural, está dirigida al cuestionamiento de tres dimensiones o procesos de la política descentralizada, afianzada desde la década de 1990 por efecto de la aplicación o desarrollo de la Constitución de 1991. La Misión Rural advierte tres fracasos en la descentralización expresados en el atraso en la construcción, mejoramiento y mantenimiento de las vías terciarias por cuenta de la liquidación de la entidad encargada de esa labor, la extinta ‘Caminos Vecinales’ y la consecuente dispersión de la inversión. “La segunda en materia de asistencia técnica, donde se han dado avances en algunos periodos, pero se ha modificado a lo largo del tiempo el papel de los distintos agentes involucrados (Umatas, Centros Provinciales, Epsagro y las propias entidades gremiales), sin que el país haya desarrollado un sistema institucional estable” (Ocampo, 2014: 17). Y, por último, la vivienda de interés social rural cuyo “(...) déficit cuantitativo y cualitativo a nivel rural aumentó entre 1993 y 2005 en cerca de 200.000 viviendas” (Ocampo, 2014:17).

A este panorama se suma la tendencia creciente de importación de alimentos. En el 2016 el país importó 4,2 millones de toneladas de alimentos<sup>2</sup>, y para el 2017 “Las importaciones del grupo de productos agropecuarios, alimentos y bebidas presentaron variación de 27,9% [...] Este comportamiento se debió principalmente al aumento de las importaciones de cereales y preparados de cereales (38,3%) y aceites y grasas fijos de origen vegetal (107,2%)”<sup>3</sup>. Esta información puede soportarse en los datos de importaciones brindados por el DANE, de manera particular, en la siguiente gráfica es posible observar cómo desde el 2013, año en que se implementa el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la compra de cereales a este país aumenta en cerca de 1 billón de dólares CIF, inversión que bien podría ser redirigida al fortalecimiento de los pequeños productores nacionales:

<sup>2</sup> <https://www.elheraldo.co/economia/colombia-importa-30-de-los-alimentos-que-consume-273145>

<sup>3</sup> <http://hsbnoticias.com/noticias/economia/en-marzo-de-2017-las-importaciones-de-colombia-presentaron-u-306177>

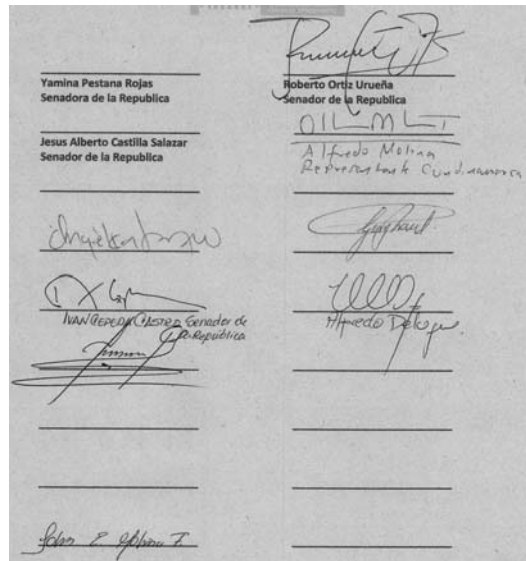
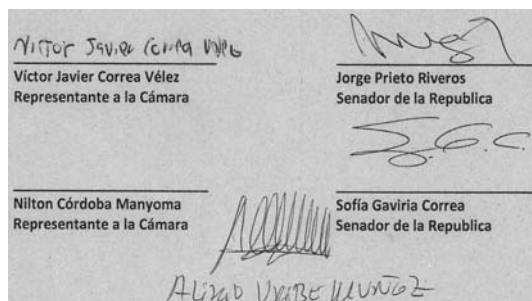


Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2017).

No son pocos los documentos que dan cuenta de la precariedad a la que han sido sometidas las comunidades y poblaciones del campo colombiano y sus sistemas de producción, incluyendo en las variables de análisis y descripción los efectos de un conflicto social y armado prolongado, el cual, en su mayoría, ha tenido lugar en los territorios rurales. Esta situación ha sido reforzada por la existencia de una política pública que ha operado en función de uno de los actores del campo, descuidando a la población más vulnerable del mismo: el campesinado.

En consecuencia con el mandato constitucional y con el propósito de adelantar iniciativas legislativas que hagan posible un mínimo de justicia económica para el campesinado, es que tiene lugar este proyecto de ley, el cual tiene por objeto promover, proteger, desarrollar y consolidar la Economía Campesina y la Agricultura Familiar, potenciando las capacidades productivas, asociativas y comerciales de quienes la desarrollan, asegurando con ello el mejoramiento de la calidad de vida, su dignificación y la realización integral de las apuestas económicas del campesinado.

Así mismo, contribuir al fortalecimiento del Desarrollo Rural Integral mediante la provisión de bienes y servicios públicos, incentivos y el establecimiento de un sistema de información para la Economía Campesina y la Agricultura Familiar. Además de promover y proteger el manejo autónomo de las semillas, la constitución de circuitos cortos de comercialización, la incorporación de prácticas agroecológicas, la preservación de valores y saberes culturales, ecosistémicos e históricos de las comunidades rurales.



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de agosto del año 2017, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 126 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Víctor Correa, Nilton Córdoba, Germán Blanco y los honorables Senadores Jorge Prieto, Sofía Gaviria.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 127  
DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establece la gratuidad para la admisión de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en las instituciones de educación superior públicas, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las personas que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, que quieran acceder a una carrera de pregrado en cualquier institución de educación superior pública del país, no se les exigirá el pago de derechos de inscripción para poder presentar el examen de admisión de la respectiva institución educativa.

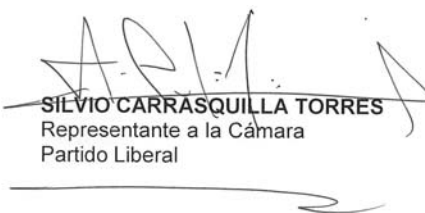
Para poder acceder a este beneficio, las personas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Poseer título de bachiller o estar cursando último grado de bachiller.
2. No poseer título Profesional de una institución de educación superior.
3. No ser estudiante activo o no haber sido estudiante regular de la respectiva institución de educación superior a la cual aspira ingresar.

4. Acreditar mediante declaración juramentada debidamente notariada que pertenecen al estrato 1, 2 o 3 del respectivo municipio que reside.

Parágrafo. Para aquellos estudiantes que se encuentran cursando último grado de bachiller, soliciten la exoneración del pago de los derechos de inscripción y no aprobaron el examen de admisión de la respectiva institución de educación superior pública, podrán solicitar por una sola vez adicional la exoneración de los derechos en referencia cuando hayan obtenido el título de bachiller y quieran acceder a la educación superior.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente, en nuestro país existen 62 instituciones de educación superior públicas, las cuales se clasifican así:

Carácter	Oficial	Nº Oficial	Régimen Especial	Total
Universidad	31	50	1	82
Institución universitaria/Escuela tecnológica	16	92	12	120
Institución tecnológica	6	39	6	51
Institución técnica profesional	9	26		35
<b>Total general</b>	<b>62</b>	<b>207</b>	<b>19</b>	<b>288</b>

**Fuente:** SACES

**Fecha de Corte:** diciembre de 2014

No obstante, se está presentando una realidad poco alentadora cuando tenemos que “*la educación superior en el país apenas cubre al 46 por ciento de la población entre los 17 y los 21 años, mientras que en países como Chile, Argentina y Uruguay ese indicador está por encima del 70 por ciento.*”

*La falta de acceso, especialmente por los altos costos, sigue siendo una talanquera para la formación de centenares de miles de colombianos. Según datos del Ministerio de Educación, seis de cada diez primíparos provienen de hogares donde los ingresos mensuales están por debajo de los dos salarios mínimos (menos de 1,3 millones de pesos al mes)”.*<sup>1</sup>

Sumado a lo anterior, observamos que a pesar de existir un crecimiento en los estudiantes matriculados entre el periodo 2006-2014, como se observa en el cuadro:

<sup>1</sup> Periódico *El Tiempo*. Diciembre 16 de 2014. <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/situacion-de-la-educacion-superior-en-colombia/14985576>

Sector	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Pública	659.228	739.834	826.532	872.352	927.295	1.012.456	1.045.980	1.106.244	1.113.604
Privada	622.453	622.675	664.999	720.859	746.726	863.866	912.449	1.002.980	1.024.581
<b>Total</b>	<b>1.281.681</b>	<b>1.362.509</b>	<b>1.491.531</b>	<b>1.593.211</b>	<b>1.674.021</b>	<b>1.876.322</b>	<b>1.958.429</b>	<b>2.109.224</b>	<b>2.138.185</b>
Participación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Matrícula pública	51,4%	54,3%	55,4%	54,8%	55,4%	54,0%	53,4%	52,4%	52,1%
Matrícula privada	48,6%	45,7%	44,6%	45,2%	44,6%	46,0%	46,6%	47,6%	47,9%

Fuente: MEN Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril de 2015 SNIES

Sigue siendo muy bajo el acceso de los estudiantes a las instituciones de educación superior pública dentro del rango en América Latina:

### TASA DE COBERTURA EN AMÉRICA LATINA, 2009 - 2013

PAÍS	2009	2010	2011	2012	2013
Promedio América Latina y el Caribe	37%	41%	42%	44%	46%
Argentina	71%	75%	n.d.	74%	76%
Brasil	36%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	59%	66%	71%	71%	74%
Colombia	37,1%	40,8%	42,4%	42,4%	45,5%
Cuba	115%	95%	80%	90%	95%
El Salvador	23%	23%	25%	24%	25%
México	27%	28%	29%	28%	29%
Panamá	45%	46%	n.d.	44%	44%
Paraguay	37%	35%	n.d.	28%	29%
Puerto Rico	81%	86%	86%	91%	95%
Uruguay	63%	63%	n.d.	70%	73%
Venezuela	78%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Unesco



De las anteriores estadísticas, es necesario evaluar cuáles son las razones, distintas a los altos costos de pregrados que brindan nuestras instituciones de educación superior pública, y entre ellas tenemos la falta de recursos que tienen muchas personas de estratos 1, 2 y 3 para pagar los derechos de inscripción y así poder presentar un examen de admisión que oscila entre los \$85.000 a los \$120.000, sin mencionar los gastos de traslado que tienen que sufragar para realizar el pago del derecho de inscripción y el día del examen de admisión.

Por tal motivo, considero que es necesario que el Estado colombiano, brinde todas las garantías suficientes para que nuestros jóvenes puedan acceder a una universidad pública y para ello empecemos con eliminar el obstáculo del pago de una inscripción que lo que hace es desmotivar a muchas personas que no tienen la capacidad de pago.



**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 127 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Silvio Carrasquilla Torres*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 236, 238 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

**Parágrafo 2°. El cónyuge o compañero permanente tendrá derecho a quince (15) días hábiles de licencia remunerada de paternidad en partos únicos a término, cuando se trate de partos prematuros y/o múltiples, la licencia a aplicarse será de 30 días hábiles.**

**Para el adecuado apoyo en el programa bebé canguro en el cuidado de los hijos prematuros, el cónyuge o compañero permanente tendrá flexibilidad horaria.**

El único soporte válido para el otorgamiento de la licencia remunerada de paternidad es el Registro Civil de Nacimiento, el cual deberá presentarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento del menor.

La licencia remunerada de paternidad estará a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad.

Se autoriza al Gobierno nacional para que en el caso de los niños prematuros y adoptivos se aplique lo establecido en el presente parágrafo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo así:

**Artículo 238. Descanso remunerado durante la lactancia.**

El empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad.

2. El empleador está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos.
3. Para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los patronos deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño.
4. Los empleadores pueden contratar con las instituciones de protección infantil el servicio de que trata el inciso anterior.

**Parágrafo. La jornada de lactancia establecida en el inciso primero del artículo anterior para las madres con partos múltiples será de 60 minutos, los cuales podrán tomarse en dos jornadas de una hora o según criterio y necesidad expuesta de la madre.**

**Artículo 3°. Los beneficios establecidos en la presente ley no aplican al cónyuge o compañero permanente que tenga procesos por alimentos por incumplimiento de su deber para con la mujer embarazada o lactante.**

Artículo 4°. El artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, se adicionará así:

**“Artículo 239. Prohibición de despido.**

**Parágrafo 1°. Las disposiciones contenidas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo**

se aplicarán en igual sentido, al cónyuge o compañero permanente de la mujer embarazada o lactante que sea su beneficiaria en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo 2°. Todos los miembros de la fuerza pública son beneficiarios de las disposiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ**  
 Representante a la Cámara

Álvaro Hernán Prada A.

Carlos Alberto Cuero V.

Ciro Alejandro Ramírez C.

Edward David Rodríguez R.

Federico Eduardo Hoyos Salazar

Fernando Sierra Ramos

Hugo Hernán González M.

Marcos Yohan Díaz B.

María Margarita Restrepo A.

María Fernanda Cabal M.

María Regina Zuluaga H.

Oscar Darío Pérez P.

Pierre Eugenio García J.

Rubén Darío Molano P.

Samuel Alejandro Hoyos M.

Santiago Valencia G.

Tatiana Cabello F.

Wilson Córdoba M.

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 236, 238 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

### Objeto

Modificar el Código Sustantivo de Trabajo con el fin de ampliar la licencia de paternidad al

padre o compañero permanente, cuando hay parto prematuro o múltiple y establecer mecanismos de protección al cónyuge o compañero permanente de la mujer embarazada, lactante, que no se encuentre trabajando.

### Antecedentes

El momento del nacimiento de un hijo dentro de las familias es una etapa muy importante para toda pareja, sin embargo esto involucra múltiples situaciones, en donde la mujer requiere contar con el apoyo de su pareja, a fin de no llevar la responsabilidad ella sola. El proceso de convertirse en padre y madre constituye una importante transición que se experimenta tanto a nivel personal como familiar.

Una de las principales preocupaciones es el impacto que viven las familias tras la llegada de un bebé y los gastos económicos que esto representa, razón por la cual en busca de proteger los derechos de los menores y de garantizarles el goce de los mismos, es necesario establecer herramientas que protejan el trabajo del padre, en los casos de que las madres no se encuentren laborando.

Al respecto encontramos el siguiente análisis, *“la mayoría de los estudios encuentran que tras el nacimiento del bebé se produce una fuerte tradicionalización en la distribución de los papeles dentro del hogar, de forma que la mujer aumenta considerablemente su dedicación a las tareas de la casa y al cuidado de los hijos, mientras que el hombre afianza su función como proveedor económico de la familia. (Belsky y Pensky, 1988; Emery y Tuer, 1993; Feldman, 2000; Menéndez, 1998)<sup>11</sup>.*

Adicional al papel de proveedor que afianza el hombre en esta etapa, es necesario eliminar el paradigma de que la responsabilidad de los hijos está enmarcada en la mujer, y es que el mismo desarrollo social y económico que en los últimos años ha llevado a la mujer a cumplir otros roles, requiere que cuente con un respaldo más dinámico por parte de su pareja, es por esto que este proyecto también busca que en los casos de que la pareja tenga partos prematuros y múltiples, se extienda la licencia para los padres, con el fin de que puedan apoyar a la mujer en esta tarea que duplica su demanda por la situación especial que se presenta.

Con respecto a este tema encontramos la recomendación 165 de la Organización Internacional del Trabajo, que en el numeral 22 menciona:

1. Durante un período inmediatamente posterior a la licencia de maternidad, la madre o el padre deberían tener la posibilidad de

<sup>1</sup> [https://www.researchgate.net/publication/233618798\\_La\\_pareja\\_ante\\_la\\_llegada\\_de\\_los\\_hijos\\_e\\_hijas\\_Evolucion\\_de\\_la\\_relacion\\_conyugal\\_durante\\_el\\_proceso\\_de\\_convertirse\\_en\\_padre\\_y\\_madre\\_Becoming\\_parents\\_Changes\\_in\\_the\\_marital\\_relationship\\_during\\_transiti](https://www.researchgate.net/publication/233618798_La_pareja_ante_la_llegada_de_los_hijos_e_hijas_Evolucion_de_la_relacion_conyugal_durante_el_proceso_de_convertirse_en_padre_y_madre_Becoming_parents_Changes_in_the_marital_relationship_during_transiti)

obtener una licencia (licencia parental) sin perder su empleo y conservando los derechos que se derivan de él.

2. La duración del período posterior a la licencia de maternidad y la duración y las condiciones de la licencia a que se hace referencia en el subpárrafo 1º) anterior deberían determinarse en cada país por uno de los medios previstos en el párrafo 3º de la presente recomendación.

Gracias a esta recomendación a nivel internacional se han establecido medidas para que el hombre participe más de las responsabilidades del hogar, sin embargo hay que seguir fortaleciendo estas acciones en caso de las madres que tengan varios hijos, pues estas condiciones requieren de un mayor esfuerzo y apoyo por parte de la pareja, aspecto que debe ser tenido en cuenta en la legislación nacional.

A continuación mostraremos un cuadro comparativo de cómo funciona la licencia de paternidad en algunos países del mundo:

País	Licencia de paternidad
Colombia	8 días hábiles
Ecuador	10 días, en partos múltiples se extiende por 5 días más. En caso del niño prematuro se extiende 8 días más y hasta 25 en caso de enfermedad grave.
El salvador	2 días en un mes y 15 días en un año calendario
México	5 días
Brasil	20 días
España	15 días
Canadá	365 compartidos
Noruega	70 días
Islandia	90 días más 90 días a repartir con la madre
Austria	1 a 3 años
Reino Unido	Entre 14 y 28 días
Portugal	15 días
Francia	14 días
Polonia	14 días
Bélgica	10 días

Como se puede observar Ecuador es el único país que dentro de su legislación contempla ampliar la licencia a los padres en caso de tener varios hijos o de que sean prematuros, y Colombia es el segundo país con menos días para esta licencia de paternidad.

Razón que justifica la medida acá propuesta, pues no se ha tenido en cuenta la extensión de esta en casos especiales, como los anteriormente mencionados.

Frente a la aplicación de esta licencia a nivel mundial encontramos el siguiente análisis de la Organización Internacional del Trabajo “*Un estudio de las legislaciones de 138 países Miembros de la OIT puso de manifiesto que 36 países, en su mayor parte industrializados, han promulgado disposiciones que regulan los permisos parentales. Entre ellos, los países nórdicos son los que ofrecen las medidas más*

*ventajosas para los padres trabajadores, como ocurre en Dinamarca o Suecia, que proporcionan servicios de asistencia infantil fuera del hogar, subvencionados y de buena calidad, además de conceder tiempo para la crianza de los hijos. Estas disposiciones se complementan con un elevado nivel de compensaciones por pérdida de ingresos, mediante prestaciones parentales, subsidios familiares y subsidios para el sustento de los hijos*<sup>2</sup>.

Por otra parte encontramos la importancia de este etapa que está explícita por parte de la Organización Internacional del Trabajo, de la siguiente manera “*El derecho a la licencia parental (permiso a largo plazo para que los padres puedan cuidar a un recién nacido o a niños de corta edad) suele considerarse como un medio importante de conciliar la vida profesional y familiar. Por supuesto, los niños son los primeros beneficiarios, pero también lo son los trabajadores, los empleadores y la sociedad en su conjunto*<sup>3</sup>.

“*El bienestar del niño es la razón de ser de cualquier sistema de licencias parentales. Los resultados de las investigaciones recientes sobre el desarrollo infantil ponen de relieve que si bien cada una de las etapas de la vida tiene su importancia, ninguna es más trascendente que la de los primeros tres años de edad para modelar el desarrollo futuro de un individuo y trazar el rumbo que tomará su existencia*”<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta estas premisas es necesario fortalecer este tipo de apoyo, a través de una legislación que reconozca la importancia de esta etapa, “*mientras que en algunos países los sistemas de licencias parentales han resultado ser eficaces hasta cierto punto, en muchos otros países la promulgación de las leyes no siempre ha respondido a las necesidades de los padres trabajadores*.”<sup>5</sup>

Para lograr una efectiva participación de los padres en la crianza de sus hijos prematuros, este proyecto también contempla que las empresas permitan la flexibilidad horaria en el trabajo de estas personas.

Al respecto la Organización Internacional del Trabajo indica que: “*La flexibilidad en las disposiciones de licencia parental permite a los padres organizar su tiempo libre de la forma que sea más apropiada a sus necesidades familiares*”<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Conferencia Internacional del Trabajo 87, reunión 1999. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-v-1.htm>

<sup>3</sup> [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312503](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312503)

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ibid

La misma Organización Internacional del Trabajo, menciona algunos ejemplos de flexibilidad:

Se ha introducido un cierto grado de flexibilidad en Croacia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Noruega, Federación de Rusia, Suecia y Ucrania, donde los programas de licencias permiten a los padres que trabajan seguir trabajando a tiempo parcial. Otra opción, que se ofrece en Austria, España, Finlandia, Noruega y Suecia, es que los padres reduzcan la duración de la jornada de trabajo hasta que los hijos empiecen la enseñanza obligatoria.

Garantizar el acompañamiento de los padres a los hijos recién nacidos y permitir que estos tengan una estabilidad laboral, sin duda logrará el pleno desarrollo de los niños, esto lo encontramos señalado en el preámbulo de la Convención de Derechos de los Niños, donde se afirma “*la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos*

*sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad*”.

Igualmente este proyecto busca apoyar a la mujer que tenga partos múltiples, ya que se hace necesario reconocer que el tema de los cuidados con más de un bebé es más demandante, por eso se busca brindarle herramientas para que pueda cumplir de una mejor manera esta importante función.

El mecanismo acá planteado es aumentar el tiempo de lactancia, actualmente nuestra legislación, a través del Código Sustantivo del Trabajo, establece dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, con este proyecto se propone duplicar este tiempo, es decir que sean dos descansos, cada uno de 60 minutos.

Jornadas de lactancia en algunos países del mundo.

PAÍS	TIEMPO DE LACTANCIA	EDAD DEL HIJO
España	El permiso de lactancia se incrementará proporcionalmente en los casos de parto, adopción o acogimiento múltiples.	Hasta los 9 meses
Argentina	Dos (2) descansos de media hora para amamantar a su hijo	Por un período no superior a un (1) año posterior a la fecha del nacimiento
Chile	1 hora al día	Hasta los dos años
México	Dos recesos de media hora	Hasta los seis meses
Ecuador	Dos horas diarias	Hasta los 12 meses
Venezuela	Dos (2) descansos diarios de media (1/2) hora cada uno, en la guardería respectiva. Si no hubiere guardería, los descansos previstos en este artículo serán de una (1) hora cada uno.	Hasta los seis meses
Portugal	Prestar su trabajo en Régimen de adaptabilidad, de banco de horas o en horario concentrado	Hasta los 12 meses
El Salvador	1 hora diaria	
Perú	1 hora diaria	Hasta los 12 meses

Como se puede observar en la gráfica anterior, de los países analizados, solo encontramos que España contempla en su legislación un tiempo de lactancia mayor en caso de presentarse partos múltiples.

Cabe recordar que la lactancia es fundamental para el desarrollo de los menores y más aún si son prematuros, caso muy probable al presentarse este tipo de partos. La misma Organización Mundial de la Salud señala que los embarazos múltiples son una de las principales causas del parto prematuro.

Con respecto al tema de la lactancia esta organización menciona que “*una lactancia materna óptima tiene tal importancia que permitiría salvar la vida de más de 820.000 menores de 5 años todos los años. El inicio temprano de la lactancia materna protege al recién nacido de las infecciones y reduce la mortalidad neonatal*”.

#### Panorama de Colombia

El tema de la licencia de paternidad ha sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-174 de 2009 recalzó la importancia de que el padre se

involucre activamente en la crianza de las hijas o hijos brindándoles asistencia, protección, cuidado y amor desde los primeros días de vida, como factor fundamental para su desarrollo armónico e integral, en el contexto de la familia como núcleo fundamental de la sociedad<sup>7</sup>.

Adicionalmente, el año pasado la Corte Constitucional se pronunció, frente al tema que propone este proyecto, esto a través de la Sentencia C-005/17, en donde extendió a los hombres el derecho a la estabilidad laboral reforzada durante el tiempo del embarazo o lactancia de sus hijos, esto siempre y cuando las esposas o compañeras dependan económicamente de él.

En este análisis la Corte consultó las obligaciones del Estado ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e interpretó que extenderles la estabilidad laboral reforzada a los padres “es una medida necesaria para garantizar el derecho a la vida, a la igualdad y a la familia”.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-005-17.htm>

<sup>8</sup> Ibid



Además con respecto a este tema solicitó el concepto de varias instituciones en donde destacamos las siguientes:

- **Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)**, señalaron que este tema debía ser tratado por el legislador, al mencionar “*extender el fuero de maternidad en consideración a hechos diferentes al embarazo y al parto es crear un nuevo fuero laboral, y ello corresponde exclusivamente al legislador*”. Indica que “el legislador nada ha dicho en relación con la dependencia económica de la mujer que está en embarazo o que dio a luz respecto de un tercero. Hay, por tanto, una omisión legislativa absoluta”.<sup>9</sup>
- **Universidad del Rosario**, sostiene que “se debería propender por una completa igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito familiar y laboral. De manera que el hombre pueda disfrutar de garantías familiares autónomas y no derivadas de las que posee la mujer, con una completa armonía entre lo laboral y lo familiar, y en donde se permita a la mujer el total disfrute de lo laboral y al hombre el total disfrute de lo familiar”. Con fundamento en lo anterior, indica que “la declaratoria de constitucionalidad condicionada es apenas un paso en la búsqueda de conciliar los ámbitos laboral y familiar (...) entre hombres y mujeres. (...) **Los hombres tienen la misma potencialidad de hacer familia, por tanto de acceder a la estabilidad laboral reforzada**; de esta manera con la exequibilidad condicionada que se propone se ataca la discriminación al momento de contratar un hombre en lugar de una mujer<sup>10</sup>.”
- **Universidad de Antioquia**, manifiesta que la estabilidad laboral no solo protege el trabajo en sí, sino que en el caso de las mujeres gestantes, lactantes o adoptantes se ve reforzada en procura no solo de sus **derechos sino también del interés superior del que está por nacer, o del niño o niña en sus primeros meses de vida**. Así las cosas, las disposiciones acusadas deben ser analizadas teniendo en cuenta las situaciones en las que es el padre el que trabaja y de cuyo ingreso laboral depende toda su familia.
- **Universidad de Ibagué**. Señala que debe extenderse la garantía del fuero de maternidad al cónyuge o compañero(a) perma-

nente trabajador(a) de la mujer embarazada no trabajadora gestante o lactante.

- **Universidad Industrial de Santander**. Señala que la Corte, en los supuestos a que refiere la jurisprudencia ha protegido económicamente a la mujer trabajadora en estado de embarazo y a su hijo, pero **existe un vacío sobre la protección que recibirá la mujer embarazada que no cuenta con un empleo**, depende de su cónyuge o compañero permanente y este es despedido, por lo que, en su opinión, resulta necesaria la declaratoria de exequibilidad condicionada de las normas acusadas.

Como conclusión a este análisis la Corte en esta sentencia hace los siguientes pronunciamientos:

- En consecuencia, para remediar la inconstitucionalidad advertida la Corte declara la exequibilidad condicionada del numeral primero del artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo y del numeral 1 del artículo 240 del mismo estatuto, en el entendido que la prohibición de despido y la exigencia de permiso para llevarlo a cabo, se extienden al(la) trabajador(a) que tenga la condición de cónyuge, compañero permanente o pareja de la mujer en período de embarazo o lactancia, que sea beneficiaria de aquel(la).
- Las disposiciones acusadas no protegen a las mujeres no trabajadoras que dependen económicamente de su cónyuge o compañero(a) permanente trabajador(a) – lo que afectaría el sustento y acceso a la seguridad social de la mujer embarazada y del menor por nacer, o de la mujer lactante y de su hijo–; razón por la que (iv) la protección debe hacerse extensiva a la mujer embarazada no trabajadora que dependa económicamente de su cónyuge o compañero(a) permanente trabajador(a).

Además estableció las siguientes consideraciones:

- La estabilidad laboral reforzada no solamente protege el trabajo de la mujer embarazada sino también el interés superior del niño o niña por nacer y en sus primeros meses de vida.
- La demanda auspicia un avance en materia de igualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos familiar y laboral, permitiendo que el hombre pueda disfrutar de garantías laborales y familiares autónomas (por su condición de padre), y no derivadas de las que posee la mujer
- La exequibilidad condicionada debe apoyarse en el criterio de beneficiaria y no en el de dependencia económica.

<sup>9</sup> [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-005-17.htm#\\_ftnref2](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-005-17.htm#_ftnref2)

<sup>10</sup> Ibid

Existe un vacío normativo en cuanto a la protección de la mujer embarazada o lactante que depende económicamente de su pareja.

- A partir de estos referentes la jurisprudencia de esta Corte reconoció que “existe una *obligación general y objetiva de protección a la mujer embarazada y lactante a cargo del Estado. Es decir, se trata de una protección no solo de aquellas mujeres que se encuentran en el marco de una relación laboral sino, en general, de todas las mujeres.*”
- No existe ninguna razón con respaldo constitucional que justifique la exclusión del padre trabajador o la pareja de la madre gestante que representa su sostén económico, emocional y familiar, de la protección prevista en los preceptos acusados únicamente para la madre trabajadora gestante o lactante.
- La extensión de la protección laboral reforzada a los padres constituye un avance en la modificación de los patrones socioculturales y los estereotipos, que depositan en un alto porcentaje, el peso del embarazo y la lactancia en la mujer.
- “*En conclusión, si bien no existe un rol paterno único al cual todos los padres deben aspirar –pues debe admitirse que la naturaleza de la influencia paterna puede variar sustancialmente dependiendo de los valores individuales y culturales–, lo que sí está claro es que la presencia activa, participativa y permanente del padre es fundamental en el desarrollo del hijo, y aún más cuando ha decidido asumir su papel en forma consciente y responsable, garantizando al hijo el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y especialmente el derecho al cuidado y amor para su desarrollo armónico e integral*”<sup>11</sup>.

“Cabe recordar que esta Corporación ha admitido, con fundamento en el principio democrático, que cuando se encuentra ante una comisión legislativa relativa es competente para incorporar un significado ajustado a los mandatos constitucionales por medio de una sentencia integradora en la que se declare la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido de que este debe además comprender aquellos supuestos que fueron indebidamente excluidos por el Legislador”.

Todas estas consideraciones y posiciones al respecto muestran la viabilidad para que este proyecto realice su trámite en el Congreso, toda vez que es competencia intrínseca del legislador

pronunciarse frente a este tema, para dar protección a los niños recién nacidos y así se pueda aportar a su desarrollo.

  
**ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ**  
 Representante a la Cámara

Álvaro Hernán Prada A.

Carlos Alberto Cuero V.

Ciro Alejandro Ramírez C.

Edward David Rodríguez R.

Federico Eduardo Hoyos Salazar

Fernando Sierra Ramos

Hugo Hernán González M.

Marcos Yohan Díaz B.

María Margarita Restrepo A.

María Fernanda Cabal M.

María Regina Zuluaga H.

Oscar Darío Pérez P.

Pierre Eugenio García J.

Rubén Darío Molano P.

Samuel Alejandro Hoyos M.

Santiago Valencia G.

Tatiana Cabello F.

Wilson Córdoba M.

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 128 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Esperanza Pinzón de Jiménez* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

<sup>11</sup> [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-005-17.htm#\\_ftnref2](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-005-17.htm#_ftnref2)

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2016 CÁMARA**

*por la cual se fortalecen las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y se dictan otras disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

**Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 197 de 2016 Cámara, por la cual se fortalecen las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el informe de ponencia para segundo debate, la iniciativa tiene por objeto “(...) fortalecer las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y se dictan otras disposiciones. Entre las disposiciones a adoptar se pretende crear el Registro Nacional de Medidas de Protección; así mismo se busca que en los antecedentes judiciales se identifiquen las condenas por delitos relacionados con violencia intrafamiliar, sexual y de género; establecer el Día Nacional contra la Violencia Intrafamiliar; modificar las normas que regulan las medidas de protección, especialmente en casos de violencia intrafamiliar cuando existen menores, para que las visitas sean en un lugar diferente a la vivienda o casa de habitación y bajo la supervisión de la autoridad de familia o la autoridad que ordene la medida de protección. De igual manera, entendiéndose que la violencia intrafamiliar es un problema de salud pública esta iniciativa apunta a reforzar las medidas para el tratamiento y reeducación de los agresores y víctimas en este tipo de casos”.<sup>1</sup>

El artículo 1° de la iniciativa, establece:

“Artículo 1°. Registro Nacional de Medidas de Protección. Créase el Registro Nacional de Medidas de Protección de consulta pública a

*cargo de la Procuraduría General de la Nación. El Registro deberá contener como mínimo los datos de la o el solicitante, datos del agresor, medidas ordenadas, fechas de cumplimiento y autoridad que admitió la solicitud y ordenó las medidas”.*

De acuerdo con esta disposición, la iniciativa pretende crear el Registro Nacional de Medidas de Protección de consulta pública a cargo de la Procuraduría General de la Nación que, entre otros aspectos, contendrá los datos del solicitante, datos del agresor, medidas ordenadas, fechas de cumplimiento y autoridad que admitió la solicitud y ordenó las medidas.

Para determinar los costos de dicho registro, este Ministerio recurrió al Ministerio del Interior<sup>2</sup> y a la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia<sup>3</sup>. Como resultado de la información recibida por estas entidades, la estructuración y puesta en marcha de un registro de cobertura nacional asciende a la suma de **\$15.000 millones** en el que se encuentra incluido la compra de equipos, diagnóstico, arquitectura, integración con otras fuentes de información, minería de datos y producción. A partir del segundo año, los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica representan costos de **\$8.800 millones** anuales que comprenden disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la plataforma tecnológica.

En este orden de ideas, debido a que la iniciativa representaría un gasto adicional con cargo al Presupuesto General de la Nación, sería necesario que el proyecto estableciera expresamente que los costos asociados para la puesta en marcha y funcionamiento de dicho Registro deben ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco Fiscal del Sector.

De otra parte, el artículo 12 del proyecto de ley dispone que “(...) El Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en asocio con las demás entidades del Gobierno nacional (...) promoverán la creación de casas de refugio para víctimas de violencia intrafamiliar y de género a nivel nacional (...)”. Al respecto, los costos que podría llegar a requerir la aplicación de esta disposición no son posibles de cuantificar, ni se encuentran contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector social y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación.

Frente a las estimaciones referidas, es necesario resaltar que el proyecto de ley omite detallar los costos fiscales y las fuentes de ingresos adicionales con las cuales se pretende financiar el mismo,

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso número 463 de 2017.

<sup>2</sup> Oficio enviado el 3 de febrero de 2017 por el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior.

<sup>3</sup> Oficio número S-2016-294519/DIPON-OFPLA-40.1 enviado el 27 de octubre de 2016.

conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>4</sup>, que establece:

*“Artículo 7° Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...)”.*

Por su lado, el artículo 11 de la iniciativa establece:

*“Artículo 11. El párrafo 3° del artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, quedará así:*

*Parágrafo 3°. El Ministerio de la Protección Social definirá los protocolos de atención que respondan a las prioridades definidas en el literal a) del presente artículo. Para los casos de violencia intrafamiliar, el Ministerio definirá lineamientos especiales para que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas o privadas, lleven a cabo los tratamientos de reeducación e intervención para víctimas y agresores.*

*El Ministerio definirá los protocolos de atención, remisión y tratamiento de los servicios de urgencias para los trastornos mentales de mayor prevalencia”.* (Subraya fuera de texto).

Sea lo primero mencionar que de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, la atención en salud es una obligación del Estado con el fin de garantizar *“(...) a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (...)”.*

Así mismo, el literal i) del artículo 156 de la Ley 100 de 1993<sup>5</sup> definió la naturaleza jurídica de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), como *“(...) entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dentro de las entidades promotoras de salud o fuera de ellas. El Estado podrá establecer mecanismos para el fomento de estas organizaciones y abrir líneas de crédito para la organización de grupos de práctica profesional y para las instituciones*

*prestadoras de servicios de tipo comunitario y solidario (...)”.*

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, las IPS en general cumplen un fin constitucionalmente válido, es decir, su objeto está circunscrito a la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dentro de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o fuera de ellas, así:

*“(...) Las Instituciones Prestadoras de Salud son entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dentro de las Entidades Promotoras de Salud o fuera de ellas. Son entidades organizadas para la prestación de los servicios de salud, que tienen como principios básicos la calidad y la eficiencia (...)”*<sup>6</sup>.

En este sentido, es preciso mencionar que en virtud de la Constitución y la ley las IPS tienen la función social de prestar los servicios de salud e intervención para víctimas, en particular, la asistencia por causas relacionadas con la violencia, violencia intrafamiliar, abuso sexual, trastornos alimentarios, consumo de sustancias psicoactivas y personas con discapacidad, entre otros. En efecto, la Resolución 6408 de 2016<sup>7</sup> expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social estableció en el Capítulo VI todos los servicios de atención concernientes con la “Salud Mental”. A partir del artículo 64 y subsiguientes de la misma resolución se establece que la población cuenta con: i) la atención ambulatoria con psicoterapia individual, grupal, familiar y de pareja; ii) psicoterapia para mujeres víctimas de violencia, inclusive, con la posibilidad de internación; y, iii) atención en salud mental para la población en general. En la mayoría de casos, el tratamiento va acompañado de sesiones psicoterapéuticas y terapias individualizadas y grupales con el fin de mejorar la calidad de vida de sus usuarios.

Finalmente, tratándose de la expresión tratamientos de reeducación, a que hace referencia el artículo 11 de la iniciativa, esta Cartera manifiesta que su contenido genera confusión, pues no es claro si su intención está relacionada con capacitación en temas de salud o tiene que ver con el significado proporcionado por la Real Academia Española que define *“reeducación”* como el *“Conjunto de técnicas o ejercicios empleados para recuperar las funciones normales de una persona, que se han visto afectadas por cualquier proceso”*, entre otras definiciones. En todo caso, cabe advertir que los *tratamientos de reeducación* o similares para víctimas y agresores, **no hacen parte del objeto social de las IPS y, por**

<sup>4</sup> <sup>4</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> <sup>5</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> <sup>6</sup> Sentencia C-064 de 2008.

<sup>7</sup> <sup>7</sup> Por la cual se modifica el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC).



el contrario, escapan a las competencias de las mismas.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable frente a la iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordial saludo,



DIMITRI ZANINOVICH VICTORIA  
Vicereministro General

Con copia a:

Honorable Representante Ana Paola Agudelo García - Autor

Honorable Representante Guillermina Bravo Montaña - Autor

Honorable Representante Carlos Eduardo Guevara Villabón - Autor

Honorable Representante María Fernanda Cabal Molina - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-1584-17

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2016  
CÁMARA**

*por la cual se reglamenta el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1000 habitantes.*

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA  
SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto del Ministerio de Minas y Energía sobre el Proyecto de ley número 035 de 2016 Cámara**, honorable Representante Angelo Antonio Villamil Benavides.

Apreciado doctor Mantilla:

De manera atenta remitimos concepto del Ministerio de Minas y Energía sobre el Proyecto

de ley número 035 de 2016 Cámara, *por la cual se reglamenta el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1000 habitantes*, radicado en la Comisión Quinta de Cámara el día 27 de julio de 2016.

Cordialmente,



GERMÁN ARCE ZAPATA  
Ministro de Minas y Energía.

Anexos: Siete (7) folio.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO  
DE MINAS Y ENERGÍA SOBRE EL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE  
2016 CÁMARA**

*por la cual se reglamenta el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1000 habitantes.*

Una vez estudiado el proyecto de ley, se emiten los siguientes comentarios con la intención de que sean tenidos en cuenta en el trámite y discusión de la iniciativa, los cuales se presentan a continuación:

**1. CONSIDERACIONES GENERALES**

El uso de explosivos para la fragmentación de rocas duras es el método más eficiente y económico para la industria para producir volúmenes significativos de materiales para la construcción y calizas y su utilización y técnicas de manejo, hacen perfectamente posible realizar operaciones de perforación y voladura en lugares cercanos a los centros poblados, incluso dentro de estos. Las técnicas de voladura de rocas que se emplean hoy en Colombia, permiten realizar voladuras con todos los estándares y controles que se requieren, sin generar daños en las comunidades vecinas y tampoco en la infraestructura cercana a las canteras donde se utilice, sin afectar el medio ambiente manejando el ruido, las vibraciones de terreno y las proyecciones por debajo de los niveles permitidos.

En una voladura de macizo rocoso para producción de agregados, cerca o dentro de centros urbanos, las mallas de perforación se calculan de tal manera que la cantidad de explosivos requerida y los mili retardos empleados, hagan que las vibraciones del terreno no excedan los 20 milímetros por segundo (mm/sg) a 200 metros de distancia permitidos en la normatividad. Así mismo, estos mismos parámetros permiten que las proyecciones de roca producidas por la voladura (comúnmente llamados disparos de roca) sean inferiores a 50 metros de distancia, igual situación ocurre con el ruido generado durante la voladura.

Una de las principales características de las canteras es que estas deban ubicarse lo más cerca posible a los centros urbanos con el propósito de disminuir los costos de construcción no solamente de vivienda de interés social de los centros poblados sino también los costos de todas las obras de infraestructura de salud, educación, transporte y demás obras que se incluyan en los planes de desarrollo de dichas poblaciones.

Estudios recientes elaborados por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), dan cuenta que por cada kilómetro que se aleje un centro de producción de materiales de construcción de los centros poblados o de consumo significan un incremento en el transporte de \$250 por cada tonelada. Para tener una idea de este impacto, una ciudad como Bogotá, consume aproximadamente 12.500.000 de toneladas anualmente. Alejar estas explotaciones implicaría, además del significativo incremento en los costos de esta infraestructura, la generación de impactos sociales, ambientales y económicos.

Desde el punto de vista económico, como ya lo expresamos, el no permitir o autorizar el uso de explosivos en las explotaciones a cielo abierto, ubicadas a menos de 10 km de distancia de centros poblados con más de 1000 habitantes, ocasionaría perjuicios como el incremento significativo en los costos de transporte como quiera que las fuentes de abastecimiento estarían ubicadas a grandes distancias de los centros de consumo o demanda. Igualmente se incrementará el costo de las obras de infraestructura de interés nacional, regional y local, al igual que en la industria de la construcción, aún para las viviendas de interés social, y el programa de gobierno de viviendas 100% subsidiadas.

En cuanto a los impactos sociales de una medida como la que se pretende implementar, es importante advertir que se presentaría una disminución notable en las fuentes de empleo a nivel regional y local.

Por último pero no menos importante, el aspecto ambiental ya que se tendría un gran impacto al no poder aprovechar los recursos minerales cerca a los poblados con más de 1000 habitantes, generando la explotación desmedida de los materiales pétreos en los lechos y cauces de los ríos, con las consecuentes implicaciones ambientales muy conocidas por todos como lo son el mayor flujo y cantidad de vehículos utilizados que ocasionarán mayor inseguridad vial y mayor contaminación por emisiones de estos.

## **2. CONSIDERACIONES LEGALES Y JURISPRUDENCIALES**

El uso de explosivos, así como la compra, el transporte, el almacenamiento, el manejo y el uso de explosivos requeridos en las labores mineras no está prohibido en la normatividad minera, por el contrario, el Decreto 2222 de 1993 que reglamenta la seguridad e higiene en las labores mineras a cielo abierto, establece tanto las condiciones y restricciones para su uso así como las áreas en las cuales se prohíbe realizar voladuras como

es el caso de los parques naturales y otras zonas estratégicas.

Cabe resaltar que la autoridad minera colombiana, realiza fiscalización a los títulos mineros incluyendo los Registros Mineros de canteras que en la actualidad ascienden a 35 en departamentos como Antioquia, Valle, Cundinamarca, Risaralda, Boyacá, Bolívar, Meta y Bogotá, D. C., en dichas visitas se verifican y evalúan los aspectos técnicos, de seguridad, registros de producción, planos actualizados de las canteras y algunos aspectos ambientales.

Por lo anterior, las operaciones de perforación, cargue y voladura en los proyectos mineros son vigilados no solamente por la Autoridad Minera sino también por la Autoridad Ambiental, incluso por la Autoridad Territorial Local en los casos que estas explotaciones se localicen en zonas urbanas.

Otra razón en las que fundamentamos nuestro desacuerdo con esta iniciativa se refiere a la obligación que se impone a los titulares mineros de realizar un análisis sobre el desgaste y la fatiga que tengan las estructuras y edificaciones de los municipios cercanos o poblados de más de 1000 habitantes, a fin de corregir cualquier daño que se le cause a los mismos, obligación esta que consideramos inconveniente debido a que el imponerle requisitos adicionales a los titulares mineros hace más gravoso el desarrollo de los proyectos mineros.

De acuerdo a lo expuesto en el Proyecto de ley número 035 de 2016, el cual tiene como objetivo garantizar la protección de los recursos naturales y los derechos de las personas que habitan cerca a áreas de influencia de una cantera o mina en explotación; así como regular el uso de explosivos a fin de evitar los riesgos que se generan por la continua actividad minera cercana a grupos poblacionales, de manera atenta presentamos nuestras observaciones, en el siguiente sentido:

Es importante resaltar que el Decreto 4134 de 2011 creó la Agencia Nacional de Minería como la Autoridad Minera Nacional, quien tiene a cargo la administración del recurso minero en el país, la cual tiene por objeto administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes en coordinación con las autoridades ambientales; cabe resaltar que esta función fue delegada dentro del ámbito de su jurisdicción en la Gobernación de Antioquia por medio de la Resolución 210 del 15 de abril de 2015.

De otro lado, el objeto del proyecto en mención está reglamentado dentro del Decreto 2222 de 1993, norma que establece para el manejo de explosivos en minas a cielo abierto, lo siguiente:

*“...Artículo 80. El uso de explosivos en canteras ubicadas en áreas urbanas, solo podrá hacerse mediante autorización expresa, ocasional o temporal, de la autoridad local. Para obtener esta autorización el explotador presentará un esquema*

*de las voladuras, manejo y uso de explosivos a las autoridades municipales, las cuales decidirán sobre su aprobación o modificaciones necesarias, para que esta actividad pueda ser realizada en forma segura para los trabajadores mineros y los habitantes de áreas vecinas a la cantera.*

Como señala la norma transcrita, el titular minero tiene el deber de presentar un esquema de voladuras, para realizar de forma segura para los trabajadores mineros y los habitantes de áreas vecinas los procedimientos; por lo anterior no tiene ningún sentido replicar en una ley, una reglamentación que ya está vigente. De otro lado, el proyecto de ley bajo estudio no tiene sustento técnico que garantice que la distancia de 10 kilómetros entre la unidad minera y poblaciones cercanas con más de 1000 habitantes garantice la seguridad del proyecto y de los habitantes; el acompañamiento de las autoridades competentes es una verdadera garantía de un proceso de voladuras exitoso.

De otro lado, dentro del contexto del articulado no se establece un régimen de transición para los proyectos mineros otorgados con anterioridad a la expedición del presente proyecto de ley, ni se hace mención qué sucederá con las propuestas de contrato de concesión minera que se encuentran en trámite, lo cual generaría un espacio de interpretación jurídica para el operador, lo que permitiría la posibilidad que se pueda dar por terminado contratos de concesión minera otorgados bajo el amparo Constitucional y la ley, desconociendo los mecanismos administrativos que contiene la Ley 685 de 2001.

Bajo este supuesto, consentir que un proyecto de ley dé por finalizado contratos de concesión minera sin el cumplimiento de alguna de las causales de terminación del contrato contenidas en el Título XII del Código de Minas, constituiría una violación fragante a la Carta Constitucional y vulnera los principios constitucionales de derechos adquiridos, confianza legítima y seguridad jurídica.

La Corte Constitucional indicó en su jurisprudencia sobre el principio de seguridad jurídica, lo siguiente:

*“Sobre la seguridad jurídica se consigna en la Sentencia T-502 de 2002: “3. La seguridad jurídica, es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta. La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza”.*

De igual manera, dentro de la Sentencia C-243 de 2009, estableció que los derechos adquiridos *“Son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a leyes posteriores*

*que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una ley anterior. Presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento”.* Lo que deja en claro que una legislación nueva no puede cambiar las condiciones individuales sobre las cuales se establecieron derechos, es decir, para el caso concreto de los títulos mineros otorgados bajo normas anteriores se debe cumplir el término inicial y sus prórrogas.

En desarrollo del principio constitucional de confianza legítima, en un Estado Social de Derecho, se obliga a procurar su garantía y protección, tal como lo indicó la Corte Constitucional en diferentes sentencias, entre ellas la T-472 de 2009 que desarrolla dicho principio de la siguiente manera:

*Es un mandato inspirado y retroalimentado por el de la buena fe y otros, que consiste en que la administración no puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente permitía a los administrados, sin que se otorgue un período razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión. Dentro del alcance y límites es relevante tener en cuenta, según el caso concreto: (i) que no libera a la administración del deber de enderezar sus actos u omisiones irregulares, sino que le impone la obligación de hacerlo de manera tal que no se atropellen los derechos fundamentales de los asociados, para lo cual será preciso examinar cautelosamente el impacto de su proceder y diseñar estrategias de solución; (ii) que no se trata de un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de proporcionalidad; (iii) que no puede estar enfocado a obtener el pago de indemnización, resarcimiento, reparación, donación o semejantes y (iv) que no recae sobre derechos adquiridos, sino de situaciones jurídicas anómalas susceptibles de modificación.*

Conforme a la jurisprudencia de la Corte, el principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe, que debe gobernar la relación entre el Estado y los titulares mineros, partiendo de la necesidad que tienen estos últimos de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte de cualquier Corporación. Igualmente, la Corte ha señalado que este principio propende por la protección de los titulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas que se habían hecho sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, y con sentido expresa o tácitamente por la administración ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa.

### 3. CONCLUSIÓN

Con todo lo expuesto y haciendo un análisis del texto actual del referido proyecto de ley, se debe decir que este resulta inconveniente para el normal desarrollo de las unidades de producción minera que se adelantan en la actualidad a cielo

abierto, que efectúan el arranque mediante el uso de explosivos, y que se localizan a una distancia inferior a 10 kilómetros de los centros o áreas urbanas. Lo anterior, en razón a que se estaría afectando las unidades de explotación minera de caliza, que se emplean en la industria cementera, casos como el de Holcim y Argos, en el departamento de Boyacá y materiales de construcción que se utilizan en el sector de la construcción.

Por último, se evidencia en el texto bajo estudio la falta de un artículo que haga alusión a la responsabilidad que debe existir, tanto de la autoridad minera, como de las autoridades ambientales, para ser más rigurosos en el estudio y aprobación tanto del Programa de Trabajos y Obras (PTO) y del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de aquellos proyectos de minería a cielo abierto que se vayan a realizar en cercanías a centros poblados y que vayan a utilizar explosivos como medio de arranque, con el propósito de salvaguardar la vida de las personas y la conservación de sus viviendas, ubicadas en cercanías a los proyectos mineros. Igualmente, se recomienda incluir un artículo, en el que se considere la responsabilidad que debe tener la autoridad competente, en el seguimiento y control periódico de los proyectos mineros.

\* \* \*

Bogotá, D.C.

Doctor

FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA

Representante a la Cámara

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D.C.

**Asunto: Concepto del Ministerio de Minas y Energía sobre el Proyecto de ley número 035 de 2016 Cámara**, honorable Representante Ángel Antonio Villamil Benavides.

Apreciado doctor Lozano:

De manera atenta remitimos concepto del Ministerio de Minas y Energía sobre el Proyecto de ley número 035 de 2016 Cámara, *por la cual se reglamenta el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1000 habitantes.*

Cordialmente,

  
GERMÁN ARCE ZAPATA  
Ministro de Minas y Energía.

Anexos: Cuatro (4) folios

Copia Grupo Enlace al Congreso

Honorable Representante Ángel Antonio Villamil Benavides

David de Jesús Bettín, Secretario Comisión Quinta de Cámara

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2016 CÁMARA**

*por la cual se reglamenta el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1000 habitantes.*

Una vez estudiado el proyecto de ley, se emiten los siguientes comentarios con la intención de que sean tenidos en cuenta en el trámite y discusión de la iniciativa, los cuales se presentan a continuación:

**1. CONSIDERACIONES GENERALES**

El uso de explosivos para la fragmentación de rocas duras es el método más eficiente y económico para la industria para producir volúmenes significativos de materiales para la construcción y calizas y su utilización y técnicas de manejo, hacen perfectamente posible realizar operaciones de perforación y voladura en lugares cercanos a los centros poblados, incluso dentro de estos. Las técnicas de voladura de rocas que se emplean hoy en Colombia, permiten realizar voladuras con todos los estándares y controles que se requieren, sin generar daños en las comunidades vecinas y tampoco en la infraestructura cercana a las canteras donde se utilice, sin afectar el medio ambiente manejando el ruido, las vibraciones de terreno y las proyecciones por debajo de los niveles permitidos.

En una voladura de macizo rocoso para producción de agregados, cerca o dentro de centros urbanos, las mallas de perforación se calculan de tal manera que la cantidad de explosivos requerida y los mili retardos empleados, hagan que las vibraciones del terreno no excedan los 20 milímetros por segundo (mm/sg) a 200 metros de distancia permitidos en la normatividad. Así mismo, estos mismos parámetros permiten que las proyecciones de roca producidas por la voladura (comúnmente llamados disparos de roca) sean inferiores a 50 metros de distancia, igual situación ocurre con el ruido generado durante la voladura.

Una de las principales características de las canteras es que estas deban ubicarse lo más cerca posible a los centros urbanos con el propósito de disminuir los costos de construcción no solamente de vivienda de interés social de los centros poblados sino también los costos de todas las obras de infraestructura de salud, educación, transporte y demás obras que se incluyan en los planes de desarrollo de dichas poblaciones.

Estudios recientes elaborados por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), dan cuenta que por cada kilómetro que se aleje un centro de producción de materiales de construcción de los centros poblados o de consumo significan



un incremento en el transporte de \$250 por cada tonelada. Para tener una idea de este impacto, una ciudad como Bogotá, consume aproximadamente 12.500.000 de toneladas anualmente. Alejar estas explotaciones implicaría, además del significativo incremento en los costos de esta infraestructura, la generación de impactos sociales, ambientales y económicos.

Desde el punto de vista económico, como ya lo expresamos, el no permitir o autorizar el uso de explosivos en las explotaciones a cielo abierto, ubicadas a menos de 10 km de distancia de centros poblados con más de 1000 habitantes, ocasionaría perjuicios como el incremento significativo en los costos de transporte como quiera que las fuentes de abastecimiento estarían ubicadas a grandes distancias de los centros de consumo o demanda. Igualmente se incrementará el costo de las obras de infraestructura de interés nacional, regional y local, al igual que en la industria de la construcción, aún para las viviendas de interés social, y el programa de gobierno de viviendas 100% subsidiadas.

En cuanto a los impactos sociales de una medida como la que se pretende implementar, es importante advertir que se presentaría una disminución notable en las fuentes de empleo a nivel regional y local.

Por último pero no menos importante, el aspecto ambiental ya que se tendría un gran impacto al no poder aprovechar los recursos minerales cerca a los poblados con más de 1000 habitantes, generando la explotación desmedida de los materiales pétreos en los lechos y cauces de los ríos, con las consecuentes implicaciones ambientales muy conocidas por todos como lo son el mayor flujo y cantidad de vehículos utilizados que ocasionarán mayor inseguridad vial y mayor contaminación por emisiones de estos.

## **2. CONSIDERACIONES LEGALES Y JURISPRUDENCIALES**

El uso de explosivos, así como la compra, el transporte, el almacenamiento, el manejo y el uso de explosivos requeridos en las labores mineras no está prohibido en la normatividad minera, por el contrario, el Decreto 2222 de 1993 que reglamenta la seguridad e higiene en las labores mineras a cielo abierto, establece tanto las condiciones y restricciones para su uso así como las áreas en las cuales se prohíbe realizar voladuras como es el caso de los parques naturales y otras zonas estratégicas.

Cabe resaltar que la autoridad minera colombiana, realiza fiscalización a los títulos mineros incluyendo los Registros Mineros de canteras que en la actualidad ascienden a 35 en departamentos como Antioquia, Valle, Cundinamarca, Risaralda, Boyacá, Bolívar, Meta y Bogotá, D. C., en dichas visitas se verifican y evalúan los aspectos técnicos, de seguridad, registros de producción, planos actualizados de las canteras y algunos aspectos ambientales.

Por lo anterior, las operaciones de perforación, cargue y voladura en los proyectos mineros son vigilados no solamente por la Autoridad Minera sino también por la Autoridad Ambiental, incluso por la Autoridad Territorial Local en los casos que estas explotaciones se localicen en zonas urbanas.

Otra razón en las que fundamentamos nuestro desacuerdo con esta iniciativa se refiere a la obligación que se impone a los titulares mineros de realizar un análisis sobre el desgaste y la fatiga que tengan las estructuras y edificaciones de los municipios cercanos o poblados de más de 1000 habitantes, a fin de corregir cualquier daño que se le cause a los mismos, obligación esta que consideramos inconveniente debido a que el imponerle requisitos adicionales a los titulares mineros hace más gravoso el desarrollo de los proyectos mineros.

De acuerdo a lo expuesto en el Proyecto de ley número 035 de 2016, el cual tiene como objetivo garantizar la protección de los recursos naturales y los derechos de las personas que habitan cerca a áreas de influencia de una cantera o mina en explotación; así como regular el uso de explosivos a fin de evitar los riesgos que se generan por la continua actividad minera cercana a grupos poblacionales, de manera atenta presentamos nuestras observaciones, en el siguiente sentido:

Es importante resaltar que el Decreto 4134 de 2011 creó la Agencia Nacional de Minería como la Autoridad Minera Nacional, quien tiene a cargo la administración del recurso minero en el País, la cual tiene por objeto administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes en coordinación con las autoridades ambientales; cabe resaltar que esta función fue delegada dentro del ámbito de su jurisdicción en la Gobernación de Antioquia por medio de la Resolución 210 del 15 de abril de 2015.

De otro lado, el objeto del proyecto en mención está reglamentado dentro del Decreto 2222 de 1993, norma que establece para el manejo de explosivos en minas a cielo abierto, lo siguiente:

*“...Artículo 80. El uso de explosivos en canteras ubicadas en áreas urbanas, solo podrá hacerse mediante autorización expresa, ocasional o temporal, de la autoridad local. Para obtener esta autorización el explotador presentará un esquema de las voladuras, manejo y uso de explosivos a las autoridades municipales, las cuales decidirán sobre su aprobación o modificaciones necesarias, para que esta actividad pueda ser realizada en forma segura para los trabajadores mineros y los habitantes de áreas vecinas a la cantera.*

Como señala la norma transcrita, el titular minero tiene el deber de presentar un esquema de voladuras, para realizar de forma segura para los trabajadores mineros y los habitantes de áreas vecinas los procedimientos; por lo anterior no tiene ningún sentido replicar en una ley, una

reglamentación que ya está vigente. De otro lado, el proyecto de ley bajo estudio no tiene sustento técnico que garantice que la distancia de 10 kilómetros entre la unidad minera y poblaciones cercanas con más de 1000 habitantes garantice la seguridad del proyecto y de los habitantes; el acompañamiento de las autoridades competentes es una verdadera garantía de un proceso de voladuras exitoso.

De otro lado, dentro del contexto del articulado no se establece un régimen de transición para los proyectos mineros otorgados con anterioridad a la expedición del presente proyecto de ley, ni se hace mención que sucederá con las propuestas de contrato de concesión minera que se encuentran en trámite, lo cual generaría un espacio de interpretación jurídica para el operador, lo que permitiría la posibilidad que se pueda dar por terminado contratos de concesión minera otorgados bajo el amparo constitucional y la ley, desconociendo los mecanismos administrativos que contiene la Ley 685 de 2001.

Bajo este supuesto, consentir que un proyecto de ley dé por finalizado contratos de concesión minera sin el cumplimiento de alguna de las causales de terminación del contrato contenidas en el Título XII del Código de Minas, constituiría una violación fragante a la Carta Constitucional y vulnera los principios constitucionales de derechos adquiridos, confianza legítima y seguridad jurídica.

La Corte Constitucional indicó en su jurisprudencia sobre el principio de seguridad jurídica, lo siguiente:

*“Sobre la seguridad jurídica se consigna en la Sentencia T-502 de 2002: “3. La seguridad jurídica, es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta. La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza”.*

De igual manera, dentro de la Sentencia C-243 de 2009, estableció que los derechos adquiridos *“Son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una ley anterior. Presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento”.* Lo que deja en claro que una legislación nueva no puede cambiar las condiciones individuales sobre las cuales se establecieron derechos, es decir, para el caso concreto de los títulos mineros otorgados bajo normas anteriores se debe cumplir el término inicial y sus prórrogas.

En desarrollo del principio constitucional de confianza legítima, en un Estado Social de Derecho, se obliga a procurar su garantía y protección, tal como lo indicó la Corte Constitucional en diferentes sentencias, entre ellas la T-472 de 2009 que desarrolla dicho principio de la siguiente manera:

*Es un mandato inspirado y retroalimentado por el de la buena fe y otros, que consiste en que la administración no puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente permitía a los administrados, sin que se otorgue un período razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión. Dentro del alcance y límites es relevante tener en cuenta, según el caso concreto: (i) que no libera a la administración del deber de enderezar sus actos u omisiones irregulares, sino que le impone la obligación de hacerlo de manera tal que no se atropellen los derechos fundamentales de los asociados, para lo cual será preciso examinar cuidadosamente el impacto de su proceder y diseñar estrategias de solución; (ii) que no se trata de un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de proporcionalidad; (iii) que no puede estar enfocado a obtener el pago de indemnización, resarcimiento, reparación, donación o semejantes y (iv) que no recae sobre derechos adquiridos, sino de situaciones jurídicas anómalas susceptibles de modificación.*

Conforme a la jurisprudencia de la Corte, el principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe, que debe gobernar la relación entre el Estado y los titulares mineros, partiendo de la necesidad que tienen estos últimos de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte de cualquier Corporación. Igualmente, la Corte ha señalado que este principio propende por la protección de los titulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas que se habían hecho sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, y con sentido expresa o tácitamente por la administración ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa.

### 3. CONCLUSIÓN

Con todo lo expuesto y haciendo un análisis del texto actual del referido proyecto de ley, se debe decir que este resulta inconveniente para el normal desarrollo de las unidades de producción minera que se adelantan en la actualidad a cielo abierto, que efectúan el arranque mediante el uso de explosivos, y que se localizan a una distancia inferior a 10 kilómetros de los centros o áreas urbanas. Lo anterior, en razón a que se estaría afectando las unidades de explotación minera de caliza, que se emplean en la industria cementera, casos como el de Holcim y Argos, en el departamento de Boyacá y materiales de construcción que se utilizan en el sector de la construcción.

Por último, se evidencia en el texto bajo estudio la falta de un artículo que haga alusión a la responsabilidad que debe existir, tanto de la autoridad minera, como de las autoridades ambientales, para ser más rigurosos en el estudio y aprobación tanto del Programa de Trabajos y Obras (PTO) y del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de aquellos proyectos de minería a cielo abierto que se vayan a realizar en cercanías a centros poblados y que vayan a utilizar explosivos como medio de arranque, con el propósito de salvaguardar la vida de las personas y la conservación de sus viviendas, ubicadas en cercanías a los proyectos mineros. Igualmente, se recomienda incluir un artículo, en el que se considere la responsabilidad que debe tener la autoridad competente, en el seguimiento y control periódico de los proyectos mineros.

\* \* \*

### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se establece el incentivo diferencial en la facturación del servicio público domiciliario de energía en las zonas de influencia de Centrales Hidroeléctricas.*

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA  
SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

**Asunto: Concepto del Ministerio de Minas y Energía al Proyecto de ley número 019 de 2016 Cámara**

Apreciado doctor Mantilla:

De manera atenta remito concepto del Ministerio de Minas y Energía sobre el **Proyecto de ley número 019 de 2016 Cámara**, por medio del cual se establece el incentivo diferencial en la facturación del servicio público domiciliario de energía en las zonas de influencia de Centrales Hidroeléctricas, el cual fue radicado en la Comisión Sexta de Cámara el 22 de julio de 2016.

Cordialmente,



**GERMÁN ARCE ZAPATA**  
Ministro de Minas y Energía.

Anexo: cinco (5) folios

### CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se establece el incentivo diferencial en la facturación del servicio público domiciliario de energía en las zonas de influencia de Centrales Hidroeléctricas*

Una vez estudiado el proyecto de ley, de manera atenta emitimos nuestros comentarios sobre su contenido con la intención de que sean tenidos en cuenta en el trámite y discusión de la iniciativa, los cuales se presentan a continuación:

#### 1. CONSIDERACIONES

El proyecto de ley pretende que se establezca una tarifa diferencial en el cobro del servicio público de energía eléctrica, en los municipios donde opere una Empresa Generadora de Energía Eléctrica. Esta tarifa diferencial, obedecería a manera de contraprestación a la entidad territorial, por una eventual afectación al medio ambiente en el proceso de construcción o de operación de una planta generadora de energía bien sea hidráulica o térmica.

La finalidad que se persigue con esta tarifa diferencial, no necesariamente llegaría al presupuesto de la entidad territorial sino que implicaría una disminución en la factura de los usuarios, lo que no necesariamente implica una contraprestación por el presunto impacto ambiental.

Se resalta que con la normatividad vigente, las empresas generadoras de energía pagan una tarifa por venta en bloque de energía, justamente para el municipio en donde se desarrolla u opera el proyecto de generación eléctrica.

Es así como el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011, que modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 sobre transferencias del sector eléctrico a las entidades ambientales, municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, señala lo siguiente:

**“Artículo 45.** Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.

2. El 3% para los municipios y distritos localizado en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente;



**b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;**

*c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.*

*Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.*

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:

a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta.

b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

*Estos recursos deberán ser utilizados por el municipio, en al menos un 50% a partir del año 2012, en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.*

**Parágrafo 1°.** De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

**Parágrafo 2°.** Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

**Parágrafo 3°.** En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43” (negrilla fuera del texto).

De acuerdo con la citada norma, se le delegó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la definición de la tarifa de venta en bloque para los fines definidos en la Ley 99 de 1993.

En ese sentido, la CREG definió dicha tarifa en 20,93 \$/kWh para 1996, mediante la Resolución CREG 060 de 1995. Para los años siguientes, mediante la Resolución CREG 135 de 1996 se aprobó que la tarifa “fijada en la Resolución CREG-060 de 1995 se incrementara anualmente, a partir del 1° de enero de 1997, con un índice equivalente a la meta de inflación prevista por la autoridad competente para cada vigencia”.

A manera de ejemplo, para el año 1997 la tarifa de venta en bloque se obtiene incrementando la tarifa de 1996 (20,93 \$/kWh) en un 18%, correspondiente a la meta de inflación para el año 1997. Esto resulta en un valor de 24,6974 \$/kWh.

Para los siguientes años, se calcula la tarifa con un procedimiento similar utilizando las metas de

inflación publicadas por el Banco de la República, que trascribimos a continuación:

Año	Meta de Inflación	Año	Meta de Inflación
1997	18,00%	2007	4,00%
1998	16,00%	2008	4,00%
1999	15,00%	2009	5,00%
2000	10,00%	2010	3,00%
2001	8,00%	2011	3,00%
2002	6,00%	2012	3,00%
2003	5,50%	2013	3,00%
2004	5,50%	2014	3,00%
2005	5,00%	2015	3,00%
2006	4,50%		

Fuente: Banco de la República.

Además, es necesario tener en cuenta que en la Resolución CREG 106 de 2003 se precisó que para la actualización de la tarifa de venta en bloque, el número de cifras decimales a utilizar sería de cinco (5).

De lo anteriormente mencionado, se colige que el objetivo del proyecto de ley en mención, ya es atendido por la Ley 99 de 1993, artículo 45 modificada por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011 antes mencionada. Por tanto, por técnica legislativa se hace innecesario, pretender regular una materia que ya lo está, generaría confusión legal.

Ahora bien, si el objetivo del proyecto de ley pretende lograr una contraprestación por la posible afectación al medio ambiente de la jurisdicción territorial en donde se desarrolle u opere el proyecto de generación eléctrica, no tiene una correlación directa la protección al medio ambiente, con una disminución en las tarifas de los usuarios ubicados geográficamente en dichos municipios. Lo anterior, en razón a que los recursos no entrarían al presupuesto de la entidad territorial encargada de cuidar el medio ambiente.

Se recuerda, que el producto final de la tarifa de energía, resulta de la aplicación de una fórmula donde están todas las actividades necesarias para la producción de energía eléctrica para el usuario final, es decir, los componentes de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía.

## 2. CONCLUSIÓN

La propuesta de una tarifa diferencial para los usuarios ubicados geográficamente en sitios donde estén generadoras de energía, implicaría que muy seguramente la disminución de esa tarifa de energía deba ser asumida por otro usuario en cualquier otro lugar de la geografía nacional.

La venta de energía eléctrica se hace en bolsa o mediante contratos. El hecho de que algunos municipios vayan a tener una tarifa más baja de energía por concepto de generación de energía, puede llevar a que las generadoras de energía para recuperar los menores ingresos recibidos producto de la tarifa diferencial, hagan ofertas de



energía más altas en bolsa, o celebren contratos de energía más onerosos que terminarían pagando otros usuarios lo que llevaría a hacer regresiva la medida.

Dicho lo anterior, se considera innecesario e inconveniente el proyecto de ley del asunto, por lo que se solicita su archivo.

\* \* \*

Bogotá, D.C.

Doctor

JAÍR JOSE EBRATT DÍAZ

Secretario Comisión Sexta de Cámara

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto del Ministerio de Minas y Energía al Proyecto de ley número 019 de 2016 Cámara.** Ponente honorable Representante *Hugo Hernán González Medina*.

Apreciado doctor Ebratt:

De manera atenta remito concepto del Ministerio de Minas y Energía sobre el **Proyecto de ley número 019 de 2016 Cámara**, por medio del cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora de energía.

Cordialmente.



**GERMÁN ARCE ZAPATA**  
Ministro de Minas y Energía.

ANEXO: CUATRO (4) FOLIOS.

COPIA: GRUPO ENLACE AL CONGRESO.

REPRESENTANTE A LA CÁMARA HUGO HERNÁN GONZÁLEZ MEDINA.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2016 CÁMARA**

*por medio del cual se establece el incentivo diferencial en la facturación del servicio público domiciliario de energía en las zonas de influencia de Centrales Hidroeléctricas.*

Una vez estudiado el proyecto de ley, de manera atenta emitimos nuestros comentarios sobre su contenido con la intención de que sean tenidos en cuenta en el trámite y discusión de la iniciativa, los cuales se presentan a continuación:

**1. CONSIDERACIONES**

El proyecto de ley, pretende que se establezca una tarifa diferencial en el cobro del servicio público de energía eléctrica, en los municipios donde opere una Empresa Generadora de Energía Eléctrica. Está tarifa diferencial, obedecería a manera de contraprestación a la entidad territorial, por una eventual afectación al medio ambiente en el proceso de construcción o de operación de una planta generadora de energía bien sea hidráulica o térmica.

La finalidad que se persigue con esta tarifa diferencial, no necesariamente llegaría al presupuesto de la entidad territorial sino que implicaría una disminución en la factura de los usuarios, lo que no necesariamente implica una contraprestación por el presunto impacto ambiental.

Se resalta que con la normatividad vigente, las empresas generadoras de energía pagan una tarifa por venta en bloque de energía, justamente para el municipio en donde se desarrolla u opera el proyecto de generación eléctrica.

Es así como el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011, que modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 sobre transferencias del sector eléctrico a las entidades ambientales, municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, señala lo siguiente:

**“Artículo 45.** Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.

2. El 3% para los municipios y distritos localizado en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;

c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.

Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:

- a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta.
- b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

*Estos recursos deberán ser utilizados por el municipio, en al menos un 50% a partir del año 2012, en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.*

**Parágrafo 1°.** *De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.*

**Parágrafo 2°.** *Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.*

**Parágrafo 3°.** *En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43” (negrilla fuera del texto).*

De acuerdo con la citada norma, se le delegó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la definición de la tarifa de venta en bloque para los fines definidos en la Ley 99 de 1993.

En ese sentido, la CREG definió dicha tarifa en 20,93 \$/kWh para 1996, mediante la Resolución CREG 060 de 1995. Para los años siguientes, mediante la Resolución CREG 135 de 1996 se aprobó que la tarifa “fijada en la Resolución CREG-060 de 1995 se incrementara anualmente, a partir del 1° de enero de 1997, con un índice equivalente a la meta de inflación prevista por la autoridad competente para cada vigencia”.

A manera de ejemplo, para el año 1997 la tarifa de venta en bloque se obtiene incrementando la tarifa de 1996 (20,93 \$/kWh) en un 18%, correspondiente a la meta de inflación para el año 1997. Esto resulta en un valor de 24,6974 \$/kWh.

Para los siguientes años, se calcula la tarifa con un procedimiento similar utilizando las metas de inflación publicadas por el Banco de la República, que transcribimos a continuación:

Año	Meta de Inflación	Año	Meta de Inflación
1997	18,00%	2007	4,00%
1998	16,00%	2008	4,00%
1999	15,00%	2009	5,00%
2000	10,00%	2010	3,00%
2001	8,00%	2011	3,00%
2002	6,00%	2012	3,00%
2003	5,50%	2013	3,00%
2004	5,50%	2014	3,00%
2005	5,00%	2015	3,00%
2006	4,50%		

Fuente: Banco de la República.

Además, es necesario tener en cuenta que en la Resolución CREG 106 de 2003 se precisó que para la actualización de la tarifa de venta en bloque, el número de cifras decimales a utilizar sería de cinco (5).

De lo anteriormente mencionado, se colige que el objetivo del proyecto de ley en mención, ya es atendido por la Ley 99 de 1993, artículo 45 modificada por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011 antes mencionada. Por tanto, por técnica legislativa se hace innecesario, pretender regular una materia que ya lo está, generaría confusión legal.

Ahora bien, si el objetivo del proyecto de ley pretende lograr una contraprestación por la posible afectación al medio ambiente de la jurisdicción territorial en donde se desarrolle u opere el proyecto de generación eléctrica, no tiene una correlación directa la protección al medio ambiente, con una disminución en las tarifas de los usuarios ubicados geográficamente en dichos municipios. Lo anterior, en razón a que los recursos no entrarían al presupuesto de la entidad territorial encargada de cuidar el medio ambiente.

Se recuerda, que el producto final de la tarifa de energía, resulta de la aplicación de una fórmula donde están todas las actividades necesarias para la producción de energía eléctrica para el usuario final, es decir, los componentes de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía.

## 2. CONCLUSIÓN

La propuesta de una tarifa diferencial para los usuarios ubicados geográficamente en sitios donde estén generadoras de energía, implicaría que muy seguramente la disminución de esa tarifa de energía deba ser asumida, por otro usuario en cualquier otro lugar de la geografía nacional.

La venta de energía eléctrica se hace en bolsa o mediante contratos. El hecho de que algunos municipios vayan a tener una tarifa más baja de energía por concepto de generación de energía, puede llevar a que las generadoras de energía para recuperar los menores ingresos recibidos producto de la tarifa diferencial, hagan ofertas de energía más altas en bolsa, o celebren contratos de energía más onerosos que terminarían pagando otros usuarios lo que llevaría a hacer regresiva la medida.

Dicho lo anterior, se considera innecesario e inconveniente el proyecto de ley del asunto, por lo que se solicita su archivo.

\* \* \*

### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C.

Doctor

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente de la Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Referencia: Concepto al Proyecto de ley número 209 de 2016 Cámara.**

Respetado doctor Lara:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre Proyecto de ley número 209 de 2016, Cámara, *por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones.*

Solicitamos de manera atenta, tener en cuenta las observaciones que este Ministerio realiza sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,



**YANETH GIHA TOVAR**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: honorable Representante Aída Merlano Rebolledo – Autor

Honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara – Ponente

Honorable Representante Álvaro Gustavo Rosado Aragón – Ponente

Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta – Ponente

Honorable Representante Tatiana Cabello Flórez – Ponente

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones.*

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto tiene como objeto fomentar el desarrollo integral de los departamentos fronterizos, propiciando el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas y privadas, así como su integración con las demás regiones y los países vecinos.

**II. CONSIDERACIONES GENERALES**

El presente concepto se limita a los aspectos contenidos en la iniciativa que involucran al sector educativo, sin perjuicio de lo que llegasen a considerar o conceptuar otras entidades en el marco de sus competencias.

**III. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD**

**1. Respecto al artículo 12**

**“Artículo 12. Educación preescolar básica y media.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con los entes territoriales, definirá una tipología especial para los municipios de los departamentos de frontera que trata esta ley, como estrategia de permanencia de los niños, jóvenes y adolescentes a la educación preescolar, básica y media. Realizará (sic) monitoreo y brigadas permanentes a fin de verificar que las personas que habitan en zonas alejadas de estos departamentos este [sic] recibiendo la educación correspondiente a los niños, jóvenes y adolescentes. Esta estrategia permitirá ampliar la cobertura de los programas de alimentación y transporte.

*Parágrafo. Se realizará un programa especial para dar continuidad a la etnoeducación de las poblaciones raizales e indígenas a fin de mantener su identidad cultural”.* (Subrayado fuera de texto).

**1.1. En cuanto a la tipología**

En opinión del Ministerio, la citada disposición puede contrariar el artículo 356 de la Constitución Política que, al reglamentar el Sistema General de Participaciones (SGP), establece lo siguiente:

“La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) **Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.** En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley”<sup>1</sup> (Subrayado fuera de texto).

Como se puede apreciar, el Constituyente estableció de manera clara y taxativa los criterios que debe observar el Gobierno nacional al momento de distribuir, en cada vigencia, los recursos del SGP para financiar el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media que tienen a su cargo las entidades territoriales certificadas en

<sup>1</sup> Inciso 6°.

educación: criterios que, vale la pena anotar, tienen como finalidad que las referidas entidades puedan contar con los recursos suficientes para cumplir las competencias que el ordenamiento jurídico les ha encomendado por vía de la descentralización, aspecto que guarda relación con otra disposición constitucional que ordena:

“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”<sup>2</sup>.

Ahora bien, de la lectura del artículo 356 Superior, se desprende que la Constitución Política no consagró, como criterio de distribución de los recursos de la partida de educación del SGP, que las entidades territoriales certificadas en educación se encuentren ubicadas en zonas de fronteras. Principalmente, se puede decir que la razón de lo anterior radica en que los criterios que se toman en cuenta buscan identificar aquellas características de la población que permitan calcular los costos que genera su atención educativa.

Por lo tanto, como una primera conclusión, podemos decir que la localización geográfica de algunas entidades territoriales no puede ser catalogada como un criterio para asignar un mayor número de recursos del SGP, pues este no se encuentra relacionado directamente con los costos que genera la prestación del servicio público educativo.

Afirmar que todas las regiones fronterizas tienen el mismo desarrollo social, cultural y económico desconocería sus particularidades sociales y geográficas que hacen que la atención educativa en los niveles de preescolar, básica y media tengan costos disímiles; de allí que, para el Ministerio, no sería constitucionalmente sustentable que exista una categoría de entidades territoriales certificadas en educación que por el solo hecho de ubicarse en una zona limítrofe tengan el derecho a un mayor número de recursos del SGP, pues no se estaría tomando como referente las características de la población que, en últimas, es lo que determina la asignación de los mencionados recursos.

De otra parte, el Ministerio tampoco comparte que el artículo 12 de la iniciativa consagre que la definición de la tipología especial para las zonas de fronteras constituya una “estrategia de permanencia” de los niños, niñas y adolescentes en el sector educativo. Sobre este punto, reiteramos que el artículo 356 Superior consagra el SGP como el mecanismo para que las entidades territoriales puedan participar de las rentas nacionales y así puedan financiar las competencias que tienen a su cargo en determinados sectores.

Entonces, como segunda conclusión, más que una “estrategia de permanencia”, la distribución de los recursos del SGP, desde un punto de vista constitucional, tiene como finalidad que las entidades territoriales garanticen la adecuada y

continua prestación del servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media, y así hacer efectivo el derecho fundamental a la educación mencionado en los artículos 44 y 67 de la Constitución Política.

## **1.2. En cuanto a las funciones encomendadas al Ministerio de Educación Nacional**

El artículo 12 del proyecto analizado podría ir en contravía del principio de descentralización territorial contemplado en el artículo 1° de la Constitución Política que reza: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”; principio que también se encuentra desarrollado en el artículo 356 Superior, que como se explicó en el numeral anterior, creó el SGP como mecanismo para financiar las competencias que tienen que ser descentralizadas en los departamentos, distritos y municipios.

Bajo ese contexto, fue expedida la Ley orgánica 715 de 2001 que descentralizó territorialmente, entre otros, el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media. Por esa razón, en la actualidad, las entidades territoriales certificadas en educación son las responsables de administrar las instituciones educativas oficiales ubicadas en su jurisdicción y el personal docente y directivo docente que allí labore.

Sobre el particular, también la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resaltado las competencias que, en materia educativa, tienen las entidades territoriales certificadas:

“*En materia educativa, el Acto Legislativo número 01 de 2001, que modificó el artículo 356 de la Constitución, ordenó al Legislador fijar los servicios a cargo de la nación y de los Departamentos, Distritos y Municipios, y para ello creó el Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación. A su vez, la Ley 715/01 distribuyó las competencias entre la nación y las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios certificados y no certificados–, asignando a la Nación aquellas referidas a la formulación de políticas, la expedición de la regulación, el diseño de mecanismos de medición de la calidad, la vigilancia y control, administración, distribución y regulación del Sistema General de Participaciones, entre otros. Los entes territoriales certificados, por su parte, quedaron a cargo de la prestación misma del servicio educativo, con la facultad de dirigir y administrar sus instituciones educativas, el personal docente y administrativo, y determinar los nombramientos,*

<sup>2</sup> Inciso 7° del artículo 356 Superior.



*traslados y ascensos del personal, de acuerdo con las necesidades del servicio”.*

*“(…) Así, corresponde a los entes territoriales la prestación del servicio público de la educación, de conformidad con las facultades y competencias otorgadas por la Constitución y desarrolladas por el Legislador, para lo cual cuentan con autonomía para la gestión de los establecimientos educativos que forman parte del sistema oficial de su jurisdicción (...)”<sup>3</sup>.*

Entonces, al haber ocurrido la descentralización territorial de la educación, las entidades territoriales certificadas son las responsables de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar la adecuada y continua prestación del mencionado servicio público al interior de su jurisdicción, lo que conlleva, por ejemplo, la facultad que ellas tienen de diseñar y ejecutar estrategias con el fin de superar: (i) las barreras que impidan a los niños, niñas y adolescentes matricularse en las instituciones educativas y (ii) las circunstancias que incidan en la deserción escolar.

Por lo tanto, la administración del servicio educativo, al tratarse de un asunto propio de las entidades territoriales certificadas, no le es dable a la nación interferir en la toma de decisiones que hagan las autoridades territoriales, así como tampoco ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre la manera como dichas entidades cumplen sus competencias, pues es de anotar que el ordenamiento territorial colombiano no tiene una estructura jerárquica en donde la nación ostente un poder de control sobre la gestión que realicen los demás integrantes de dicha estructura.

Eso significa que cualquier intervención que realice la nación sobre los intereses propios de las entidades territoriales y que no esté expresamente autorizada por la Carta vulnera, no solo el principio de descentralización territorial antes visto, sino, además, la autonomía de dichas entidades, reconocida por el artículo 287 Superior y ampliamente estudiada por la Corte Constitucional:

*“Puede observarse que uno de los puntos en que mayor relevancia adquiere esta tensión es en la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. En este sentido, el principio unitario permite la existencia de parámetros generales que deban seguirse en todo el territorio del Estado, mientras que el principio de autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio de decisión propia a las autoridades territoriales. Parámetros generales que unifiquen elementos esenciales en aspectos que sean de interés nacional y la necesidad de respetar el espacio de autogestión de los asuntos que les interesan resulta una de las principales manifestaciones de la tensión entre principios constitucionales anteriormente comentada”<sup>4</sup>.*

En ese orden de ideas, frente a la administración que hagan las entidades territoriales certificadas sobre el servicio educativo, las funciones que ejerza la nación deben ser coherentes con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política<sup>5</sup>, por lo que resulta importante recordar que el Ministerio de Educación Nacional es el ente rector del sector administrativo de la educación y, de conformidad con las Leyes 30 de 1992, 115 de 1994 y 715 de 2001, así como con el Decreto 5012 de 2009, son funciones del Ministerio, entre otras: (i) la formulación de la política nacional de educación, (ii) la regulación y establecimiento de los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades, (iii) la definición de lineamientos para el fomento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, (iv) el establecimiento de mecanismos de promoción y aseguramiento de la calidad, y (v) la reglamentación del Sistema Nacional de Información y la promoción de su uso para apoyar la toma de decisiones de política.

En conclusión, la función encomendada a esta Cartera de realizar “*monitoreo y brigadas*”, de acuerdo con lo previsto por el artículo bajo estudio, podría contrariar el principio de descentralización territorial que consagra el artículo 1° de la Constitución Política (en concordancia con el artículo 356 Superior), así como la autonomía territorial, prevista en el artículo 286 ibídem. Lo anterior, tomando en cuenta que el servicio educativo se encuentra a cargo de las entidades certificadas en educación y, por eso, entiende esta Cartera que son ellas las responsables de adelantar el proceso de cobertura y monitoreo educativo a fin de lograr que todos los niños, niñas y adolescentes puedan matricularse en alguna de las instituciones educativas que hacen parte de su jurisdicción.

## **2. Respetto al artículo 13**

*“Artículo 13. Educación superior.* El Ministerio de Educación de manera conjunta con las universidades públicas ubicadas en los departamentos de frontera que trata esta ley diseñaran [sic] una estrategia específica para desarrollar programas y aumentar la cobertura en educación superior, brindando beneficios a las personas que accedan a la educación superior de estos departamentos”.

Una vez estudiado el artículo 13 de la iniciativa legislativa, se concluye que al Ministerio de Educación Nacional y a las universidades públicas de los departamentos fronterizos se les impone la función de diseñar estrategias para desarrollar programas y aumentar la cobertura en educación superior y asimismo, ofrecer una serie de beneficios para los estudiantes que cursen programas en estas zonas.

<sup>3</sup> Sentencia C-679 de 2011.

<sup>4</sup> Sentencia C-123 de 2014.

<sup>5</sup> Ibidem.

## 2.1 Impacto fiscal

Es importante señalar que la implementación por parte del Ministerio de Educación Nacional, de beneficios a las personas que accedan a la educación superior en departamentos de frontera implica, necesariamente, un impacto fiscal, por lo que se sugiere atender lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que dispone:

*“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.*

Sobre la exigencia que hace el Legislador en la citada norma, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“Evidentemente, las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho –que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”<sup>6</sup>.*

Por consiguiente, la Corte Constitucional considera que el Congreso debe valorar las incidencias fiscales de sus iniciativas, lo cual no está ocurriendo en el presente caso.

Así las cosas, dado que la Ley 819 de 2003 es de carácter orgánico, el Ministerio de Educación Nacional sugiere que sea atendido lo allí dispuesto para efectos de dar trámite al proyecto de ley analizado, por lo que considera pertinente esta Cartera que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronuncie sobre el impacto fiscal de la iniciativa propuesta en el presente artículo y su concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

## 2.2. Autonomía Universitaria

Vemos, adicionalmente, que el artículo 13 de la iniciativa también le atribuye a las instituciones de educación superior la obligación de otorgar beneficios a los mencionados estudiantes de frontera, lo que, en concepto de esta Cartera, podría ser contrario al principio de la autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

Respecto de la autonomía universitaria, la Corte Constitucional en Sentencia C-1435 de 2000, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger dispuso:

*“Así, teniendo en cuenta la filosofía jurídica que ampara el principio de autonomía universitaria, la Corte ha definido su alcance y contenido a partir de dos grandes campos de acción que facilitan la realización material de sus objetivos pedagógicos: (1) la autoregulación filosófica, que opera dentro del marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico previamente adoptado por la institución para transmitir el conocimiento, y (2) la autodeterminación administrativa, orientada básicamente a regular lo relacionado con la organización interna de los centros educativos. A partir de tales supuestos, es posible afirmar; como ya lo ha hecho la Corte, que el derecho de acción de las universidades se concretan en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.” (Subrayado fuera del texto).*

En consecuencia, en virtud de su autodeterminación administrativa, son las mismas instituciones de educación superior las que definen si es posible o no consagrar en sus reglamentos internos algún tipo de beneficio para promover el acceso y permanencia de sus estudiantes en los respectivos programas académicos que estas instituciones ofrezcan; decisión esta que,

<sup>6</sup> Sentencia C-238 de 2010, Magistrado Ponente doctor Mauricio González Cuervo.

finalmente, dependerá de los análisis técnicos y financieros que permitan concluir la viabilidad de ese tipo de medidas.

En esa línea de ideas, el artículo bajo estudio no debería hacer impositivo el otorgamiento de beneficios a los estudiantes con el fin de privilegiar el acceso a programas académicos a aquellos que residen en determinadas zonas del país, ya que se debe respetar los procesos internos que adelanten las instituciones de educación superior. Por ende, en principio no serían admisibles las intervenciones legislativas que se busca concretar con este artículo y sobre este asunto en concreto.

En mérito de lo expuesto, considera el Ministerio que el inciso 1° del artículo 13 del proyecto de ley analizado debe ser modificado con el fin de que su redacción se limite a hacer alusión al deber legal que tiene el Ministerio de Educación Nacional de formular políticas para el fomento de la educación superior en los departamentos de frontera.

#### IV. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

##### 1. Respecto al artículo 12

“Artículo 12. Educación preescolar básica y media. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con los entes territoriales, definirá una tipología especial para los municipios de los departamentos de frontera que trata esta ley, como estrategia de permanencia de los niños, jóvenes y adolescentes a la educación preescolar, básica y media. Realizará monitoreo y brigadas permanentes a fin de verificar que las personas que habitan en zonas alejadas de estos departamentos estén recibiendo la educación correspondiente a los niños, jóvenes y adolescentes. Esta estrategia permitirá ampliar la cobertura de los programas de alimentación y transporte”. (Subrayado fuera de texto).

El Ministerio deja en claro que las consideraciones de orden constitucional expuestas en el numeral 1.1 de este concepto, frente a la referencia que hace el artículo 12 de la iniciativa respecto de la tipología especial para los departamentos de frontera, contraría la intención que tiene el Legislador con el proyecto de ley analizado. Es de recordar que las tipologías definidas por el Gobierno nacional buscan focalizar los recursos de la partida de educación del SGP en aquellas entidades territoriales certificadas que reportan una población cuya atención educativa, por encontrarse sus integrantes en una situación de pobreza (inciso 6°, literal a) del artículo 356 Superior) o, en general, en un estado de debilidad manifiesta, genera mayores costos para el Sistema, tal como ocurre con la población desplazada, rural, o perteneciente a algún grupo étnico minoritario.

En este sentido, en cumplimiento del quinto inciso del numeral 16.1.1 del artículo 16 de la Ley 715 de 2001, el Ministerio de Educación Nacional definió, para el año 2017, una nueva metodología para el cálculo de la asignación por alumno, el

cual se sujeta a la disponibilidad de recursos del SGP<sup>7</sup>.

Así las cosas, se pasó de un modelo predictivo en función de variables, como el porcentaje de docentes con escalafón alto, matrícula rural, niveles de pobreza, matrícula étnica, la dispersión de la matrícula, entre otras, a un modelo de costos el cual está en función directa de la proyección del costo de la prestación del servicio (costo laboral, costo administrativo y costo de la contratación de la prestación del servicio).

Dicho cambio metodológico tiene como objetivo principal que las entidades territoriales cuenten con los recursos necesarios para garantizar los costos de la prestación del servicio y se busca que, a 31 de diciembre del presente año, las entidades territoriales certificadas reduzcan el monto de excedentes y que disminuya la asignación por complemento a la población atendida, es decir, un modelo de distribución con mayor eficiencia frente a la metodología de la vigencia 2016.

En el escenario actual, la eficiencia en la distribución de recursos es de relevancia, teniendo en cuenta la menor proyección de recursos del SGP Educación que se prevé hasta el año 2020 como consecuencia de la terminación del periodo de transición de los parágrafos 1° y 3° del artículo 357 de la Constitución Política.

Por lo anterior, no es viable incluir criterios adicionales en la construcción metodológica de la asignación por alumno - tipología, tal como lo propone el artículo 12 de la iniciativa. Mientras la previsión de recursos no cambie, para la distribución de los mismos deberá utilizarse los criterios que garanticen como mínimo la financiación del 100% de los costos laborales de la prestación del servicio.

En todo caso, no sobra anotar que tratándose de algunas entidades territoriales certificadas fronterizas se observa que el promedio simple urbano y rural de las tipologías de las 95 entidades territoriales certificadas (sin incluir ciclo de adultos) es igual a \$2.537.081, mientras que el mismo promedio para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y San Andrés es igual a \$2.914.706, es decir 1.15 veces superior a las demás ETC.

En conclusión, por las razones de orden constitucional y de conveniencia expuestas en este concepto, respetuosamente solicitamos al honorable Congreso de la República eliminar el artículo 12 de la iniciativa.

<sup>7</sup> Dicha metodología fue publicada por el Departamento Nacional de Planeación. Consultar en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Anexo%208%20Documento%20Distribuci%C3%B3n%20SGP-14-2017\\_VF25012017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Anexo%208%20Documento%20Distribuci%C3%B3n%20SGP-14-2017_VF25012017.pdf)

**2. Respetto al artículo 13**

“Artículo 13. Educación superior. El Ministerio de Educación de manera conjunta con las universidades públicas ubicadas en los departamentos de frontera que trata esta ley diseñarán una estrategia específica para desarrollar programas y aumentar la cobertura en educación superior, brindando beneficios a las personas que accedan a la educación superior de estos departamentos.

Parágrafo. Dentro del programa Ser Pilo Paga, se otorgará un incentivo adicional para las personas que se encuentran en estos departamentos”. (Subrayado fuera de texto).

Respetto del parágrafo del artículo 13, considera esta Cartera que no es conveniente ni pertinente el contenido y alcance establecidos, teniendo en cuenta que Ser Pilo Paga es un programa del Gobierno nacional que se encuentra dentro de la política de apoyo para facilitar el acceso a la educación superior, regido por unos parámetros generales con los cuales se definen opciones de apoyo económico, requisitos y condiciones, que propenden por una adecuada y óptima destinación de los recursos con que cuenta el Estado.

Es importante resaltar que el objetivo del programa Ser Pilo Paga es fomentar el acceso a la educación superior de los estudiantes en cualquier parte del territorio nacional, en condiciones socioeconómicas menos favorables y buen desempeño académico. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional ha establecido que se otorgarán créditos condonables destinados para la financiación del 100% del valor de matrícula para el programa académico que los beneficiarios elijan voluntariamente; adicionalmente, se otorga un apoyo de sostenimiento con el fin de promover la permanencia de los jóvenes en las instituciones de educación superior en las que se encuentren.

En ese sentido, el único criterio para la asignación del valor de apoyo de sostenimiento, corresponde a la necesidad o no del beneficiario de trasladarse desde su municipio de residencia hasta el municipio en que se encuentre la institución de educación superior de su elección.

Por lo tanto, la asignación de recursos adicionales a una porción de los jóvenes sería una medida desigual para el resto de los beneficiarios sin que existan parámetros válidos para plantear el trato discriminatorio. Adicionalmente, esto incurriría en una adición al presupuesto del

Programa, la cual no se encuentra contemplada ni proyectada para ninguna convocatoria.

En consecuencia, se sugiere eliminar el parágrafo ya que el artículo hace referencia a los beneficios y estrategias implementadas o que se implementarán por parte del Ministerio.

**IV. CONCLUSIÓN**

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la intención meritoria de la iniciativa pero solicita comedidamente se tomen en cuenta las recomendaciones antes descritas con el fin de que esta iniciativa se estructure y entre en funcionamiento de la forma más idónea.

**CONTENIDO**

Gaceta número 753 - Jueves 31 de agosto de 2017

**CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 126 de 2017 Cámara, por medio de la cual se implementan medidas para promover, proteger, desarrollar y consolidar la Economía Campesina y la Agricultura Familiar y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 127 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece la gratuidad para la admisión de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en las instituciones de educación superior públicas, y se dictan otras disposiciones..... 11

Proyecto de ley número 128 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 236, 238 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. .... 13

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 197 de 2016 Cámara, por la cual se fortalecen las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y se dictan otras disposiciones..... 19

Carta de comentarios del Ministerio de Minas y Energía al Proyecto de ley número 035 de 2016 Cámara, por la cual se reglamenta el uso de explosivos para la explotación de minas a cielo abierto y canteras cercanas a poblaciones de más de 1000 habitantes. .... 21

Carta de comentarios del Ministerio de Minas y Energía, al Proyecto de ley número 019 de 2016 Cámara, por medio del cual se establece el incentivo diferencial en la facturación del servicio público domiciliario de energía en las zonas de influencia de Centrales Hidroeléctricas..... 27