

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 937

Bogotá, D. C., jueves, 5 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 144 DE 2021 CÁMARA DE REPRESENTANTES

Por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ 2021 CÁMARA DE REPRESENTANTES

“Por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 258 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano **de obligatorio cumplimiento**. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley **implantará** mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos, **igualmente implementará las sanciones y exoneraciones de responsabilidad pertinentes para los ciudadanos que incumplan esta obligación.**

Parágrafo 1°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las

de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

Parágrafo 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA



JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
SENADOR DE LA REPÚBLICA



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL CAUCA



HERNY FERNANDO CORREAL
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER



JHON ARLEY MURILLO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CIRCUNSCRIPCIÓN
ESPECIAL AFRO



JAIRO CRISTANCHO TARACHE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL CASANARE



CARLOS EDUARDO ACOSTA
Representante a la Cámara
POR BOGOTÁ



LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. EL VOTO

1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El voto es un derecho político que encuentra en el orden internacional diferentes fuentes, entre las cuales se resaltan (i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ (art. 21), (ii) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre² (art. XX), (iii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ (art. 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ (Art. 23).

¹ "1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

² Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

³ La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto." Disponible en [<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>].

⁴ Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres." Disponible en [<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>]

⁵ "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país." Disponible en [<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>]

⁶ "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

ORTEGA-RUIZ, *et al*⁵ señalan escenarios de limitación frente a las libertades, de allí que consideren que "[d]e la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano surge el reconocimiento de las libertades públicas concernientes a los derechos humanos y a la propiedad privada como las limitaciones de las mismas libertades, imponiendo un pacto social igualitario 'égalité', fraternal 'fraternité' y libre 'liberté'. En el caso de las democracias, cuando se elige y se le entrega el poder a una persona para que esta gobierne, esperando una protección y seguridad de su persona y sus bienes, dicha elección es libre. No obstante, en este caso el voto por elección se ejerce libremente y como ciudadano en ejercicio legítimo de sus derechos, pero en el entendido de que esa libertad la ejerce en nombre de un pueblo con los demás gobernados."

I.2 EN COLOMBIA

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal." Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm]

⁵ ORTEGA-RUIZ, LUIS GERMÁN, et al. "Reflexiones jurídicas sobre el derecho a la felicidad y el bien común constitucional." Pág. 55. Disponible en: [<https://repository.usta.edu.co/handle/11634/31220>] [<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/31220/Obracompleta.Coleccioncienciasjuridicas.2020OrtegaLuis.pdf?sequence=4&isAllowed=y>]

En 1810 se inicia el desarrollo del derecho al voto excluyendo a los esclavos, analfabetas, mujeres y pobres. Para 1853 se establece como mayoría los 21 años de edad⁶. Como caso particular, se destaca el dato en la provincia de Vélez (Santander) en donde se le permitió el voto a las mujeres y a los menores casados. Para 1886 se excluye a los analfabetos con excepción de aquellos que tuvieran propiedades o ingresos generosos. En 1910 se tiene como criterio para votar por presidente todo aquel que supiera leer y escribir y adicionalmente demostrara renta y propiedad. Para 1936 se restaura el derecho para todo ciudadano con mayoría de 21 años. En 1954 la mujer adquiere el derecho⁷ al voto votando por primera vez en el plebiscito de 1957. Ya para 1975 se reduce la edad de la mayoría de edad a los 18 años. En 1991 se implementa el uso del tarjetón electoral abandonando el sistema de papeletas. En 2004 con la ley 892 se reglamenta el mecanismo electrónico de votación e inscripción⁸.

⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil. *Historia del voto en Colombia*.

⁷ *Ibid.*

⁸ Congreso de la República. Ley 892 de 2004. *Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional*. D.O. 45.602, de 7 de julio de 2004.

Varios intentos por implementar el voto obligatorio en Colombia han cursado por el Congreso de la República desde la Constitución de 1991, entre los cuales se destacan:

Número	Gacetas	Etapas final del proyecto
AL 05/06 Senado	297	Archivado por vencimiento de términos
AL 101/06 Cámara	356/06	Retirado por el autor
AL 09/07 Senado	418/07	Archivado por vencimiento de términos
AL 25/07 Senado	107/07	Archivado por vencimiento de términos
AL 14/10 Senado	586/10	Archivado por vencimiento de términos
AL 01/14 Senado	385/14 y 478/14	Retirado por el autor
AL 38/14 Cámara	381/14	Acumulado con el 08/14 Cámara
AL 08/14 Cámara	88/15 480/14 364/14	Retirado por el autor
AL 086/14 Cámara	462/14	Acumulado con el 15/14 Senado
AL 015/14 Senado	405/14 680/14	Archivado por vencimiento de términos

Fuente: Elaboración propia.

El proyecto de acto legislativo 101/06 fue radicado para la época por congresistas del partido Cambio Radical, Partido de la U, Partido Liberal y Movimiento Renovador de Acción Social. El acto legislativo 38/2014 fue radicado por congresistas del Partido Conservador, el cual fue acumulado con el proyecto de acto legislativo 08/2014 que fue radicado por congresistas del partido de la U. El proyecto de acto legislativo 086/14 Cámara fue radicado para la época por congresistas del Partido Centro Democrático el cual se acumuló con el proyecto 15/14 Senado que fuera presentado por congresistas del Partido Centro democrático y Mira.⁹ Como puede apreciarse de lo anterior, diferentes fuerzas políticas coinciden en abrir el debate sobre el voto obligatorio en Colombia.

II. ABSTENCIONISMO

El diccionario electoral¹⁰, citado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, define el abstencionismo como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello [...] es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto”.

⁹ Información extraída del portal de Congreso Visible, disponible en [https://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se/7732/]

¹⁰ THOMPSON, J. (2007). *La abstención y la participación electoral*. En D. Nohlen et al. (eds), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 267-290). México: CFE.

El abstencionismo se ha considerado como un derecho, así lo ha hecho saber la CORTE CONSTITUCIONAL¹¹ cuando señala que “la abstención es una posibilidad que goza de protección constitucional en los referendos constitucionales. Por consiguiente, en relación con cada reforma o artículo sometido a la consideración del pueblo, los ciudadanos tienen la posibilidad de votar positivamente o negativamente, o abstenerse”. Así las cosas, se hace necesario separar el abstencionismo que se predica en los referendos constitucionales de aquellos que se puede predicar en los escenarios electorales. De allí que la misma CORTE CONSTITUCIONAL¹² afirme que “un referendo constitucional no es un acto electoral sino que representa la convocatoria al pueblo para que decida si aprueba o no un proyecto de norma jurídica.”, ya que en el último caso, en palabras de la CORTE CONSTITUCIONAL¹³, se puede tener como “estrategia de abstención destinada a evitar que esa pregunta específica alcance el umbral mínimo de participación.”.

LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL¹⁴ y otros; realizó un estudio sobre el impacto del abstencionismo en Colombia y las

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-551/03 del 09 de julio de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm]

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES Y LA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA. *Abstencionismo electoral en Colombia. Una aproximación a sus causas*. Disponible en: [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf]

implicaciones del voto obligatorio. Dicho estudio analiza la incidencia del voto obligatorio en otros Estados. Tomando los estudios de FERNÁNDEZ Y THOMPSON¹⁵ y LÓPEZ PINTOR Y GRASCHW¹⁶ se señala que una respuesta a los bajos niveles de participación electoral, Australia se impuso de manera progresiva el voto obligatorio llegando la participación al 91,6%. Cuando realiza el análisis demográfico de Colombia determina que el 65% de la población tiene edad para votar, lo cual al ser comparado con la tasa de natalidad (Superior al 2,4%) refleja un crecimiento superior a la media regional.

En un estudio realizado por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, EL CEDAE Y LA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA¹⁷ “la abstención electoral ha sido una tendencia marcada históricamente. Al revisar los datos electorales desde 1978, se puede identificar que la abstención electoral tanto en el nivel nacional como en el subnacional fluctúa entre el 40% y el 60%. Estas tasas tienden a ser altas en particular en elecciones de cuerpos colegiados.”

¹⁵ FERNANDEZ, M. AND THOMPSON, J. (2007). *El voto obligatorio*. En D. Nohlen et al. (ed), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (pp. 253-265). México: CFE.

¹⁶ LÓPEZ PINTOR, R. AND GRASCHW, M. (2002). *Voter turnout since 1945*. A global report. IDEA International.

¹⁷ REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES Y LA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA. *Abstencionismo electoral en Colombia. Una aproximación a sus causas*. Pág. 53. Disponible en: https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf

El impacto del abstencionismo cuenta con los siguientes datos, los cuales son suministrador por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL¹⁸ así:

Tabla 2. Participación electoral y abstención en las elecciones de Congreso, Colombia (1978-2010)

ELECCIONES CONGRESO						
CORPORACIÓN	AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABSTENCIÓN	% ABSTENCIÓN
Senado	1978	12.519.719	4.169.834	33,31	8.349.885	66,69
Cámara	1978	11.220.529	4.180.121	37,25	7.040.408	62,75
Senado	1982	13.721.607	5.579.357	40,66	8.142.250	59,34
Cámara	1982	13.721.609	5.584.037	40,70	8.137.572	59,30
Senado	1986	15.839.754	6.869.435	43,37	8.970.319	56,63
Cámara	1986	15.839.754	6.909.840	43,62	8.929.914	56,38
Senado	1990	13.779.188	7.654.150	55,55	6.125.038	44,45
Cámara	1990	13.779.188	7.631.694	55,39	6.147.494	44,61
Senado	1991	15.037.528	5.486.394	36,48	9.551.134	63,52
Cámara	1991	15.037.528	5.486.540	36,49	9.550.988	63,51

¹⁸ REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES Y LA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA. *Abstencionismo electoral en Colombia. Una aproximación a sus causas*. Págs. 25 y 26. Disponible en: https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf

ELECCIONES CONGRESO						
CORPORACIÓN	AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABSTENCIÓN	% ABSTENCIÓN
Senado	1994	17.028.961	5.566.407	32,69	11.462.554	67,31
Cámara	1994	17.028.961	5.507.381	32,34	11.521.580	67,66
Senado	1998	20.767.388	9.461.328	45,56	11.306.060	54,44
Cámara	1998	20.767.388	9.471.113	45,61	11.296.275	54,39
Senado	2002	23.998.685	10.297.405	42,91	13.701.280	57,09
Cámara	2002	23.998.685	10.447.720	43,53	13.550.965	56,47
Senado	2006	26.595.171	10.793.408	40,58	15.801.763	59,42
Cámara	2006	26.595.171	10.663.183	40,09	15.931.988	59,91
Senado	2010	29.861.699	13.209.389	44,24	16.652.310	55,76
Cámara	2010	29.861.699	13.191.277	44,17	16.670.422	55,83

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Como puede evidenciarse, se pretende contrarrestar el abstencionismo con el fin de lograr mejores tasas de participación electoral, a efectos de alcanzar porcentajes exitosos con esta estrategia.

III. INCENTIVOS AL SUFRAGANTE

Para la CORTE CONSTITUCIONAL¹⁹ “Es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones electorales como ya lo ha hecho; y si bien tal competencia no le habilita para prohibir o

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-337/97 del 17 de julio de 1997, M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-337-97.htm>

sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país, siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, sea que voten por uno u otro candidato, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito.”

IV. EL VOTO OBLIGATORIO COMO MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR EL CLIENTELISMO POLÍTICO

Para YORDANO BELEÑO PITALUA Y JHON FREDDY VÁSQUEZ TILVEZ²⁰, el voto “Al ser este un tema de obligatoriedad, el ciudadano se encontrará en una encrucijada que le hará tomar una decisión, no basado en un interés económico o material para él, sino que pensará de mejor manera el uso que le dará al poder que tiene en sus manos, eligiendo a un candidato para que mejore la situación social.”

V. VOTO OBLIGATORIO (DERECHO – DEBER)

²⁰ BELEÑO PITALUA, YORDANO Y VÁSQUEZ TILVEZ, JHON FREDDY (junio, 2017). *El voto obligatorio en Colombia*. Anfora, 24(42), 139 - 164. Universidad Autónoma de Manizales. ISSN 0121-6538. Disponible en <file:///Users/sierra/Downloads/168-Texto%20de%20art%C3%ADculo-446-1-10-20170620.pdf>

Para MARIO FERNÁNDEZ BAEZA²¹, “El voto obligatorio es la norma común en el derecho electoral de América Latina. Sólo dos países - Colombia y Nicaragua - constituyen la excepción a esa regla.”.

El estudio de MARIO FERNÁNDEZ BAEZA²² cuenta con el Cuadro 1: Voto obligatorio y Participación Electoral, el cual se registra seguidamente para efectos de conocer los países que cuentan con voto obligatorio y las sanciones cuando no se ejerce el mismo:

Ecuador	Sí, alfabetos (facultativo para analfabetos y mayores de 65 años)	„El voto es...obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos” (Art.33 Const.) „El sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos. Por medio de él	Multa de 2 a 25% del salario mínimo vital general
México	Sí Inscripción Obligatoria	„Son prerrogativas del ciudadano”... votar en las elecciones populares”(Art.35,I Constitución) „Son obligaciones del ciudadano votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda” (Art.36 III,Const.) Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano” (Art.4,I,Código Fed. de Inst. y Procedimientos electorales	no hay
Guatemala	Sí (1965)	„Son derechos y deberes de los ciudadanos”... Inscribirse en el Registro de Ciudadanos... Elegir y ser electo”. (Art.136.a) y b), Constitución y Art. 3 b),c) y d) de la Ley Electoral e los Partidos Políticos.	no hay
Perú	Sí (1931) Alfabetos (1980) hasta los 70 años	„El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los 70 años” (art.65 Constitución)/Art.5 D.L. 14250) „Es deber ciudadano sufragar en comicios políticos y municipales...” (Art.75,Constitución)	no hay

²¹ FERNÁNDEZ B. MARIO, *El voto obligatorio en América Latina*. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Universidad de Heidelberg. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México Instituto Federal Electoral de México. Fondo de Cultura Económica de México (1998). Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/12231.pdf>

²² *Ibid.*

País	Voto obligatorio	Denominación Jurídica	Sanción
Argentina	Sí (1912) (hasta los 70 años) Inscripción Obligatoria	„Deber de votar” (cargo público) (art.12.Código Electoral Nacional)	Multa de 500 Pesos
Uruguay	Sí	„El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes: 1º. Inscripción obligatoria en Registro Cívico. 2º. Voto Secreto y obligatorio	sin información
Chile	Sí a los ciudadanos inscritos (la inscripción no es obligatoria)	„En las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además obligatorio (Art.15 Constitución)	Multa de media a 3 unidades tributarias mensuales
Panamá	Sí (1928) Inscripción Obligatoria (deber)	„El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos” (Art.129) „Todos los ciudadanos que sean electores deberán votar en las elecciones.” (Art.6, Código Electoral)	no hay
Colombia	No	„Es deber participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (Art.95,5, Constitución) Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía...el voto” „El voto es un derecho y un deber ciudadano” (Art.238 c)	
Ecuador	Sí, alfabetos (facultativo para analfabetos y mayores de 65 años)	„El voto es...obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos” (Art.33 Const.) „El sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos. Por medio de él	Multa de 2 a 25% del salario mínimo vital general
Nicaragua	No Obligatoria la Inscripción	„Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas... (Art.51, Constitución) „Para ejercer el derecho a sufragio los ciudadanos deberán inscribirse en los registros electorales” (Art.31,27 Ley Electoral)	
El Salvador	Sí (1950)	„Los derechos políticos del ciudadano son... Ejercer el sufragio (Art.73 1º Constitución „El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, su ejercicio es indelegable e irrenunciable”. (Art.3,Código Electoral)	no hay

Costa Rica	Sí (1844)	„El sufragio es una función cívica primordial y obligatoria...” (Art.93 constitución)	no hay
	Inscripción automática „Obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil”. (Art.95,2 Constit.)		
Brasil	Sí (1932) Inscripción obligatoria	„Voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía (Art.14,1 Constitución, Art.3a, Ley Electoral)	Multa de 3 a 10% sobre el salario mínimo
República Dominicana	Sí (1963)	„Todo ciudadano dominicano tiene el deber de votar...” (Art.9,d, Constituc.) „Es obligatorio para todos los ciudadanos ejercer el sufragio (Art.88 Ley Electoral)	sin información

Fuente: Adaptado del Cuadro 1: Voto obligatorio y Participación Electoral de FERNÁNDEZ B. MARIO, *El voto obligatorio en América Latina*.

GUSTAV RADBRUCH (1978: 88), citado por MARIO FERNÁNDEZ BAEZA²³, señalaba que los derechos subjetivos públicos se dividen entre derechos cívicos y políticos. Los derechos cívicos son destinados a obtener del Estado libertades (derechos humanos) o prestaciones (protección jurídica). Los derechos políticos permiten intervenir en la gobernación, por medio del sufragio activo y pasivo.

La CORTE CONSTITUCIONAL²⁴ ha considerado que el voto obligatorio no se ha hecho exigible jurídicamente en tanto que no ha sido reglamentado legalmente cuando señala:

²³ *Ibid.*

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-747/98 del 02 de diciembre de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>.

“Pues bien, entre los deberes y obligaciones de la persona y el ciudadano contempladas por el artículo 95 de la Constitución se encuentra el de “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (numeral 5). Esta norma y la contemplada en el artículo 260 de la Carta, acerca de que el voto es un derecho y un deber ciudadano, constituyen los deberes básicos de los ciudadanos en punto a la participación en la actividad política. Estos deberes generales permiten distintos desarrollos legales. Algunos de ellos han sido realizados, al tiempo que otros, como el voto obligatorio, no han sido objeto de la reglamentación legal necesaria para ser exigibles jurídicamente.”. -Resaltado fuera de texto -.

Por otro lado, el sufragio ha sido catalogado como un derecho complejo al cual se le han atribuido unos elementos esenciales que se constituyen como núcleos del mismo. La CORTE CONSTITUCIONAL²⁵ los ha determinado así: “(i) la actividad subjetiva encaminada a ejercer libremente el voto - que encuentra su opuesto en la obligación de las autoridades y particulares de no impedir que las personas lo hagan voluntariamente -; (ii) el carácter de derecho - función, en razón a su contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático; y (iii) la obligación estatal de crear las condiciones necesarias para que su ejercicio se materialice en forma efectiva y bajo condiciones de validez”. Sobre estos elementos es importante resaltar el (i) por cuando su esencia consiste en la libertad de no impedir ejercer el derecho al voto, lo cual abre paso a la posibilidad de considerar que el voto obligatorio no viola la libertad de sufragar en tanto que se ha entendido que esta se configura en sus elementos esenciales cuando las mismas autoridades impiden dicho ejercicio. Así

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-224/04 del 08 de marzo de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-224-04.htm>.

las cosas, la limitante esencial de la libertad del voto es por una obligación de *no hacer* (impuesta por las autoridades), lo cual deriva que la obligación de *hacer* es considerada dentro de la libertad de elección. De allí una de las consideraciones de la CORTE CONSTITUCIONAL²⁶ cuando afirma que “*obligan correlativamente a las autoridades electorales a hacer posible el ejercicio de tal derecho, que halla su opuesto en el no-derecho de los demás -particulares y autoridades-, a impedirles que lo hagan con entera libertad.*”.

Para algunos, no genera ningún perjuicio a la democracia el voto con una participación plena, situación que sería contraria con la abstención, ya que esta última acabaría con la institucionalidad. Al respecto, JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ y MONTSERRAT DE SANTIAGO²⁷ señalan que “No resulta sencillo argumentar la falta de legitimidad de la abstención. Es cierto que la Constitución más antigua de Europa, la de Bélgica, la sanciona administrativamente; sin embargo, del mismo modo que un ciento por ciento de participación no genera perjuicio alguno para la salud de la democracia, la opción opuesta imposibilitaría la continuidad institucional.”.

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-337/97 del 17 de julio de 1997, M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-337-97.htm>.

²⁷ LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. Y DE SANTIAGO, MONTSERRAT. *Novum Jus* • ISSN: 1692-6013 • E-ISSN: 2500-8692 • Volumen 12 N 59 o . 1 • Enero - Junio 2018 • Págs. 59-82. Disponible en http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatomica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1965/1735

Una consideración que resulta de interés fue planteada en el proyecto de acto legislativo 008 de 2014 cámara²⁸ cuando señaló que:

“Cabe mencionar, que el voto obligatorio no coarta la libertad del ciudadano ya que solo se le obliga a participar en la elección mas no en la manera de votar del elector, es decir no se ejerce ningún tipo de influencia en su voto. Lo anterior se puede resumir en que la medida obliga a asistir a votar mas no al sufragio, ya que el ciudadano debe expresarse a través del voto pero el contenido de su elección es autónomo, permitiendo así que el elector tenga la capacidad plena de elegir en completa libertad, si ninguna opción le satisface, este puede votar en blanco.”

Como puede evidenciarse en Colombia ya existe un sistema de incentivos, quedando restante la obligatoriedad y las sanciones para efectos del voto. Con el presente proyecto, se establece la fórmula incentivo-obligación-sanción. Sobre este último aspecto se reserva su reglamentación a la ley, por medio de la cual se definirían las causales de exoneración de responsabilidad y las sanciones por el hecho de no votar.

Así las cosas, no podría afirmarse la existencia de una cláusula pétrea que impidiera adoptar constitucionalmente el voto obligatorio en los actos electorales, teniendo en cuenta que la existencia de una democracia, es la misma existencia de la participación ciudadana, la cual enseña que no podría existir democracias con abstencionismo; ya que un requisito esencial de las mismas es

²⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Proyecto de acto legislativo 08 de 2014*. Disponible en http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=008&p_consec=39738

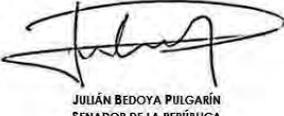
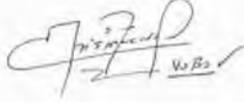
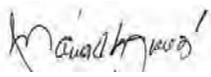
la participación. Por ello, es válido afirmar que una cláusula pétrea esencial en el constitucionalismo y en la democracia, es la participación ciudadana. De allí que LUIS GERMÁN ORTEGA RUIZ²⁹ señale que “las cláusulas pétreas tienen relación directa con la misma existencia constitucional y con ésta, la protección de los elementos esenciales de una Constitución.”.

El presente proyecto había sido tramitado en la pasada legislatura con el número 194 de 2020 Cámara, pero no alcanzó a contar con el trámite constitucional por vencimiento de términos. Por lo anterior, se considera necesario iniciar nuevamente el debate nacional sobre le pertinencia del voto obligatorio en Colombia para que el Congreso de la República adopte la decisión democrática sobre este aspecto.

VI. TABLA COMPARATIVA DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

²⁹ ORTEGA-RUIZ, LUIS GERMÁN. *El poder de reforma constitucional en las cláusulas pétreas*. Reflexiones constitucionales, legislativas y políticas. 2018. Pág. 63. Disponible en: <https://fnd.org.co/publicaciones/PdfLibros/pdf12.pdf>

Artículo 258 de la Constitución Política de Colombia	Texto propuesto
Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.	Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento . El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley implantará mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos, igualmente implementará las sanciones y exoneraciones de responsabilidad pertinentes para los ciudadanos que incumplan esta obligación.
Parágrafo 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán	Parágrafo 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán

<p>presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.</p> <p>Parágrafo 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.</p>	<p>presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.</p> <p>Parágrafo 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.</p>
<p>En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992 se considera que no existe circunstancia de impedimento por parte de los congresistas al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de acto legislativo sobre el voto obligatorio, por ser una reforma general, abstracta e impersonal. Adicionalmente, porque la ley 2003 determinó que no hay conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. Lo anterior, sin desconocer la posibilidad de la objeción de conciencia y asuntos que son de conocimiento del fuero interno de los congresistas.</p>	
 JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	 JULIÁN BEDOYA PULGARÍN SENADOR DE LA REPÚBLICA
 FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL CAUCA	 HERNY FERNANDO CORREAL REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	 JHON ARLEY MURILLO REPRESENTANTE A LA CÁMARA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL AFRO
 JAIRO CRISANCHO TARACHE REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL CASANARE	 CARLOS EDUARDO ACOSTA Representante a la Cámara POR BOGOTÁ
 LUCIANO GRISALES LONDOÑO Representante a la Cámara	 MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 146 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica las funciones de control político del Congreso de la República.

<p align="center">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____</p> <p align="center">POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LAS FUNCIONES DE CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p align="center">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Adiciónese el numeral 10 al artículo 135 de la Constitución Política de 1991. El cual quedara así:</p> <p>Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir sus mesas directivas. 2. Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara. 3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo siguiente. 4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los Ministros y a las respuestas de éstos. El reglamento regulará la materia. 5. Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones. 6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones. 7. Organizar su Policía interior. 	<p>8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.</p> <p>9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.</p> <p><u>10. Citar y requerir a los gobernadores y alcaldes por asuntos de trascendencia nacional o por proyectos de inversión que tengan un cofinanciamiento presupuestal mayoritario por parte del gobierno nacional. Se entenderá como asuntos de trascendencia nacional cuando se afecte o se ponga en peligro gravemente la salud, el orden público o la seguridad del territorio nacional.</u></p> <p><u>En caso de que los gobernadores o alcaldes citados no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, se compulsará copias a la Procuraduría General de la Nación para que adelante las investigaciones disciplinarias correspondientes y la cámara podrá proponer una moción de observación al alcalde o gobernador. Los gobernadores o alcaldes citados deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.</u></p>
--	---

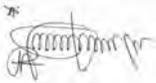
Artículo 2. Este acto legislativo rige desde su promulgación y deroga cualquier disposición contraria.



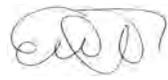
VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara por Santander



JOHN AIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena



ELIZABETH JAY PANG DÍAZ
Representante a la Cámara



NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara

Departamento y Archipiélago de San Andrés Islas. Departamento de Santander



JOSE LUIS CORREA LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas



ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander



CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca



CRISANTO PIZO MASABUEL
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca



NILTON CORDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó



Harry Giovanni González García
Representante a la Cámara
Departamento del Caquetá



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. __ POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LAS FUNCIONES DE CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Objeto del Proyecto:

Este proyecto de acto legislativo tiene como objetivo crear dentro de la Constitución de 1991 la facultad al Congreso de la República de citar a Control Político a alcaldes y gobernadores, disposición ya consagrada por el Auto 080 de 1998 y la Sentencia C-518/07.

Constitución de 1991:

Se podría afirmar que una de las banderas de los constituyentes a la hora de reglamentar las funciones del congreso de la república fue cambiar la relación congreso ejecutivo. Fue la intención de la

asamblea fortalecer el control político y marcar un congreso mas robusto que el que recibía el país con la constitución de 1886. Así lo ha manifestado la corte:

Como se estableció anteriormente, el Constituyente de 1991 introdujo diversas modificaciones al régimen de control político que el órgano legislativo puede ejercer sobre los actos de la Administración. Sobre el particular, cabe advertir que la Carta Política que rige ahora a los colombianos mantuvo el esquema de vigilancia descrito con anterioridad, principalmente a partir de la atribución que el artículo 114 de la Constitución le otorga al Congreso para "ejercer el control político sobre el gobierno y la administración". Con todo, debe agregarse que también se introdujeron algunas figuras jurídicas que modificaron sustancialmente las relaciones Congreso-Gobierno dentro del esquema constitucional colombiano.¹

Esta ampliación de facultades se puede observar dentro de medidas que pensó el constituyente como la ampliación de solicitud de informes:

La Constitución Política amplió la órbita del Congreso de la República respecto de la facultad para solicitar a determinados funcionarios públicos la presentación de informes relacionados con el desempeño de su gestión. Por ello, el numeral tercero del artículo 135 superior, establece como facultad de cada Cámara, la de solicitar al Gobierno los informes que solicite, salvo que se trate de instrucciones en materia diplomática o de negocios de carácter reservado.²

Este mismo espíritu que amplió las funciones del congreso se puede observar para el control político, la constitución profundizó de una manera importante los alcances del control político en el nuevo congreso colombiano.

Al igual que en el caso de los informes, la atribución del Congreso relacionada con las citaciones se amplió considerablemente en la Carta de 1991. Veamos:

En primer lugar, es facultad de cada Cámara citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Dicha citación, de acuerdo con el numeral 8o. del artículo 135 superior, deberá hacerse con una anticipación no menor de cinco días y requiere formularse por escrito. Adicionalmente, de acuerdo con la norma citada, el debate que se le haga al ministro sobre un asunto de su carter, deberá encabezar el orden del día y no podrá versar sobre asuntos no contemplados en el cuestionario que se haya remitido. No sobra agregar que la inasistencia injustificada del ministro, podrá acarrear la votación de la moción de censura, según se explicó anteriormente.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-518 de 2007. Ver enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-518-07.htm>

² Corte Constitucional. Sentencia C-518 de 2007. Ver enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-518-07.htm>

<p>(...)</p> <p>En todo caso, el objeto de las citaciones a los altos funcionarios del Estado no debe extenderse a temas relativos a decisiones que estos deban adoptar y que estén sujetas a procedimientos reglados, esto es, que deban ceñirse a derecho, debido al carácter estrictamente jurídico y no político que tienen estas actuaciones.³</p> <p>Aunque si bien la Constitución Política de 1991 no previó la aplicación de los debates de control político para los alcaldes y gobernadores, su ampliación a estos se dio por Sentencia y disposición de la Corte Constitucional.</p> <p>Antecedentes de la Corte:</p> <p>La Corte en un importante número de sentencias y disposiciones tomó la decisión de ampliar las facultades de control político al Congreso de la República para que sea aplicable a alcaldes y gobernadores. Tal fue el caso del Auto 080 de 1998 y la Sentencia C-518/07, en las cuales se facultó al Congreso a realizar debates de control político a las autoridades locales, siempre y cuando se traten de temas de interés nacional. Para no limitar el accionar de las corporaciones públicas locales:</p> <p>Las precisiones mencionadas, hechas en sentencias C-082 de 1996, C-386 de 1996 y C-405 de 1998, en cuanto a que el control político se radica en el Congreso, pero también lo ejercen de cierta manera las demás corporaciones públicas del orden territorial sobre la administración local, fueron reiteradas en Auto 080 de 1998, en el cual se precisó además, que el Congreso de la República puede ejercer control político sobre Alcaldes y Gobernadores, pero tal control puede recaer solamente sobre asuntos de interés nacional y no de carácter netamente local, pues en éste último evento dicho control le compete ejercerlo a los Concejos Municipales y a las Asambleas departamentales, respectivamente. Sin embargo, también se precisó, que pueden existir asuntos que siendo de orden local pueden afectar ineludiblemente a la Nación y, por consiguiente, son de su interés, V. gr.: el medio ambiente, la contaminación en general, la protección ecológica, la transparencia que debe regir todos los actos de la administración pública, la lucha contra la corrupción, el control de gastos, etc.⁴</p> <p>Moción de Observación:</p> <p>Según la Corte Constitucional ha reconocido la moción como una parte fundamental de la actividad legislativa. Ha entendido además que son a través de las mociones que el legislador puede desempeñar sus funciones. Así lo manifestó la corte en la Sentencia C-518/07:</p> <p>³ Corte Constitucional. Sentencia C-518 de 2007. Ver enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-518-07.htm</p> <p>⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-518 de 2007. Ver enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-518-07.htm</p>	<p>Cabe recordar que, para el desarrollo de las diferentes funciones que compete tanto al Congreso de la República como a las demás corporaciones públicas del nivel territorial, ha sido prevista la posibilidad de presentar diversas clases de mociones, salvo la de censura que solo la puede ejercer el Congreso, facultad genérica que no es contraria a la Constitución, pues es justamente a través de la proposición de las diferentes mociones que puede desarrollarse cabalmente la función que corresponde a los miembros de las mismas⁵.</p> <p>Dentro del tipo de mociones con las que cuenta el legislador existe la moción de observación, esta moción es una herramienta para el control político mediante el cual el congreso hace un llamado de atención a un funcionario por acciones que a criterio de congreso han afectado el país. La diferencia frente a otro tipo de mociones, como la moción de censura, es que no puede conducir a la remoción del cargo del servidor público, ni a la obligatoriedad de remoción. Como lo ha manifestado la Corte:</p> <p>la moción de observaciones no puede conducir a la remoción del servidor público cuya actuación haya sido cuestionada, ni la obligatoriedad de revocación de actos administrativos propios de la autoridad en relación con la cual se ejerce el control político, ya que, de no ser así, se estarían desconociendo tanto el principio de separación de funciones administrativas como el correspondiente reparto de competencias.⁶</p> <p>Por eso se considera que esta moción puede jugar un rol muy importante a la hora del control político que realiza el congreso sobre alcaldes y gobernadores cuando estos afecten el interés nacional.</p> <p>Conflicto de Interés:</p> <p>Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:</p> <p>Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto de la iniciativa versa sobre LAS FUNCIONES DE CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA [...] como se puede entrever aquí los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.</p> <p>Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019:</p> <p><i>"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio,</i></p> <p>⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-518 de 2007. Ver enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-518-07.htm</p> <p>⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-518 de 2007. Ver enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-518-07.htm</p>
<p><i>provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".⁷</i></p> <p>Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:⁸</p> <p><i>"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</i></p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."</p> <p>La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exige al congresista de identificar causales adicionales.</p> <p>Por otra parte la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]</p> <p><i>"Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores"</i> negrilla fuera del texto original.</p> <p>Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del "Conflicto de interés" se predica de una situación en donde su violación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una</p> <p>⁷ Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.</p> <p>⁸ Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.</p>	<p>expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.</p> <p></p> <p>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA Representante a la Cámara por Santander</p> <p></p> <p>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p> <p></p> <p>KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE Representante a la Cámara Departamento de Magdalena</p> <p></p> <p>ELIZABETH JAY PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento y Archipiélago de San Andrés Islas.</p> <p></p> <p>NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la Cámara Departamento de Santander</p>

 JOSE LUIS CORREA LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas	 ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO Representante a la Cámara Departamento de Tolima	 Harry Giovanni González García Representante a la Cámara Departamento del Caquetá 
 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	 CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara departamento del Cauca	
 CRISANTO PIZO MASABUEL Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 NILTON CORDOBA MANYOMA Representante a la Cámara Departamento de Choco	

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifican las Leyes 914 de 2004, 1659 de 2013, se crea el sello de “carne libre de deforestación” y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 914 DE 2004 Y 1659 DE 2013, SE CREA EL SELLO DE “CARNE LIBRE DE DEFORESTACIÓN” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto consolidar los sistemas de trazabilidad animal existentes en el país, como lo son el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal (SNIITA) y el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIGAN), en un instrumento para la lucha contra la deforestación que vive el país.</p> <p>ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 914 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. El Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino estará fundamentado en la universalidad, obligatoriedad, gradualidad, trazabilidad, libre acceso a la información, protección integral del ambiente y bienestar animal.</p> <p>Se entiende por universalidad la creación y existencia de un sistema único aplicable en el territorio nacional.</p> <p>Se entiende por obligatoriedad el establecimiento y funcionamiento del Sistema, por parte de las autoridades u organismos a quienes se les encomiende su implementación, control y desarrollo, quienes podrán exigir su cumplimiento e imponer las sanciones que se establezcan, a través de los mecanismos coercitivos pertinentes.</p> <p>Se entiende por gradualidad la implementación y desarrollo del Sistema por etapas.</p> <p>Se entiende por trazabilidad la habilidad para identificar el origen de un bovino o de sus productos, en cualquier momento de la secuencia de producción como sea necesario, de acuerdo con el fin para el cual haya sido desarrollado.</p> <p>Se entiende por libre acceso a la información que los datos recolectados por el Sistema deben ser públicos y de acceso pleno, abierto y libre.</p>	<p>Se entiende por protección integral del ambiente la serie de acciones coordinadas que buscan la conservación de los recursos naturales, la preservación de entornos naturales existentes y la reparación de daños causados al ambiente.</p> <p>Se entiende por bienestar animal el estado físico y mental de un animal, en relación con las condiciones en las que nace, vive y muere, que le permite expresar formas innatas de comportamiento alejadas de estados desagradables de dolor, miedo o estrés. En ese sentido, los procedimientos de identificación que le sean aplicados a los animales deben tener en cuenta este postulado.</p> <p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1659 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1°. Creación Del Sistema. Créase el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, como un sistema integrado por un conjunto de instituciones, normas, procesos, datos e información, desarrollado para generar y mantener la trazabilidad en las especies de interés económico y ambiental pertenecientes al eslabón de la producción primaria y a través del cual se dispondrá de información de las diferentes especies, para su posterior integración a los demás eslabones de las cadenas productivas hasta llegar al consumidor final. Adicionalmente, el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal se constituirá como una herramienta para la lucha contra la deforestación en los términos descritos por los artículos 9 y 10 de la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 1o. Para efectos de la presente ley, harán parte del Sistema de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, el Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino y los sistemas que se desarrollen, implementen y operen, de manera gradual, para las demás especies pecuarias en el marco de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Modifíquese del artículo 2° de la Ley 1695 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Fundamentos. El Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, estará fundamentado en la universalidad, obligatoriedad, gradualidad, libre acceso a la información, protección del ambiente y bienestar animal aplicables en el territorio nacional.</p>
---	--

<p>ARTÍCULO 5°. Modifíquese del artículo 3° de la Ley 1695 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Definiciones. Para efecto de la presente ley aplica las siguientes definiciones:</p> <p>1. Universalidad. Se entiende por universalidad la creación y existencia de un sistema de identificación, información y trazabilidad oficial aplicable en el territorio nacional.</p> <p>2. Obligatoriedad. El establecimiento, implementación y funcionamiento del Sistema son de obligatorio cumplimiento. Las autoridades, según sus competencias, podrán exigir su cumplimiento e imponer las sanciones que se establezcan, a través de los mecanismos legales pertinentes.</p> <p>3. Gradualidad. Se entiende por gradualidad, el establecimiento, la implementación y funcionamiento del Sistema por etapas. La gradualidad se aplica en aspectos como: coberturas, información, servicios, preparación, tipos de sistemas de producción, especies animales, condiciones geográficas, agentes del sistema, costos de implementación y operación, financiación, socialización y cualquier otro aspecto relacionado con el desarrollo del Sistema.</p> <p>4. Libre Acceso a la Información. Se entiende por libre acceso a la información que los datos recolectados por el Sistema deben ser públicos y de acceso pleno, abierto y libre.</p> <p>5. Protección Ambiental. Se entiende por protección integral del ambiente integral del ambiente como una serie de acciones coordinadas que buscan la conservación de los recursos naturales, la preservación de entornos naturales existentes y, cuando sea posible, la reparación de daños causados al ambiente.</p> <p>6. Bienestar Animal. Es el estado físico y mental de un animal, en relación con las condiciones en las que nace, vive y muere, que le permite expresar formas innatas de comportamiento alejadas de estados desagradables de dolor, miedo o estrés. En ese sentido, los procedimientos de identificación que le sean aplicados a los animales deben tener en cuenta este postulado.</p> <p>7. Trazabilidad. Se entiende por trazabilidad el proceso que, a través del Sistema, permite identificar a un animal o grupo de animales con información asociada a todos los eslabones de la cadena alimentaria hasta llegar al consumidor.</p>	<p>8. Agente del sistema. Se entiende por agente del Sistema todo aquel sujeto que independientemente de su naturaleza jurídica o su vinculación al sector público o privado, desarrolla actividades inherentes al funcionamiento del Sistema, las cuales pueden consistir en el desarrollo y ejecución de funciones específicas, el cumplimiento de deberes y, en general, cualquier actividad que se requiera para el adecuado funcionamiento del Sistema y así como en las normas que las adicionen, sustituyan o modifiquen.</p> <p>9. Subsectores. Para los efectos de la presente ley se entiende por subsector la agrupación de elementos ordenados y orientados al desarrollo de una actividad específica de aquellas que conforman el sector pecuario.</p> <p>10. Eslabones. Se entiende por eslabones de la cadena productiva como un conjunto de sujetos y procesos que desarrollan actividades desde el inicio del proceso productivo primario hasta llevar el producto final al consumidor.</p> <p>11. Operador. Por operador se entiende el agente del Sistema que desarrolla en un determinado nivel, actividades, procesos y procedimientos que habilitan la operación y prestación de servicios a cargo del Sistema.</p> <p>12. Usuario. Es un agente del Sistema que se encuentra en la posición de solicitante de servicios, con capacidad para acceder al Sistema, de acuerdo con su rol.</p> <p>13. Administrador. Es el sujeto encargado de desarrollar un conjunto de actividades, procesos y procedimientos de carácter administrativo y técnico, así como la coordinación entre los diversos agentes del Sistema, para la obtención de un resultado tangible en materia de identificación, información y trazabilidad animal de una o más especies.</p> <p>14. Predio de producción primaria. Granja o Finca, destinada a la producción de animales de abasto público en cualquiera de sus etapas de desarrollo.</p> <p>15. Lucha contra la deforestación. Es la apuesta del país para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques, promoviendo la gestión sostenible del bosque en Colombia, bajo un enfoque de manejo forestal y desarrollo rural integral, desarrollo de acciones intersectoriales que coadyuve al buen vivir de las comunidades locales contribuya al</p>
<p>desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica fomentando la mitigación al cambio climático.</p> <p>16. Fases de producción del ganado bovino. Se incluye la fase de cría, que inicia desde la preñez hasta el destete del ternero y dura aproximadamente 18 meses; la fase de levante que inicia con el destete y termina cuando el animal llega a una edad de 24 meses; y la fase de ceba o engorda que se extiende desde los 24 meses de vida del animal hasta su sacrificio.</p> <p>ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1659 de 2013, la cual quedará así:</p> <p>Artículo 4°. Objetivos. Los objetivos del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer sistemas de identificación, información y trazabilidad de las especies animales, eventos, ubicación y agentes de la cadena productiva primaria, por medio de la creación de una base de datos nacional. 2. Servir de herramienta de apoyo para la formulación y ejecución de las políticas y programas de salud animal e inocuidad de alimentos en la producción primaria. 3. Servir de apoyo a las actividades de inspección, vigilancia y control de las autoridades sanitarias. 4. Apoyar con la información los sistemas de producción animal en mercados internos y externos, generando valor agregado a los mismos. 5. Servir como base de información para el mejoramiento genético de las especies animales en las cuales aplique. 6. Apoyar a los organismos de inteligencia, a las autoridades nacionales y territoriales, en el control de los diferentes tipos de delitos que afecten al sector pecuario. 7. Apoyar a los organismos de inteligencia, a las autoridades nacionales y territoriales, en el control de los diferentes tipos de delitos que afecten al ambiente. 8. Servir de fuente de información estadística para el análisis y desarrollo del sector pecuario a nivel nacional. 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Proporcionar información para la investigación académica y científica sobre temas de ganadería y ambiente. 10. Servir como un instrumento para la lucha contra la deforestación y contra cualquier otro fenómeno que genere daño ambiental por la producción agropecuaria. 11. Proporcionar información veraz a los consumidores finales de cárnicos sobre las fases del proceso de producción de dichos productos. <p>ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1659 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5°. Comisión Nacional Del Sistema Nacional De Información, Identificación Y Trazabilidad Animal. Créase la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, la cual tendrá funciones de carácter consultivo del Gobierno Nacional y estará conformada por los siguientes miembros con voz y voto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien la presidirá. 2. El ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado. 3. El ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado. 4. El ministro de Transporte o su delegado. 5. El director general del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o su delegado. 6. El gerente general del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o su delegado. 7. El director general de la Policía Nacional o su delegado. 8. Representante de la entidad gremial que reúnan las condiciones de representatividad nacional del respectivo subsector. 9. El ministro de Salud y Protección Social o su delegado. 10. (1) Representante de las Asociaciones u Organizaciones Campesinas de nivel nacional.

<p>11. (1) Representante de las organizaciones ambientalistas.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá invitar a la Comisión, con voz y sin voto, a los representantes de gremios, de la academia, de la industria y otras instituciones de carácter público o privado, según los temas a tratar y del subsector involucrado. Igualmente, la Comisión podrá recomendarle al Ministerio a quién se debe invitar dependiendo del tema a tratar.</p> <p>Parágrafo 2°. La Comisión, se reunirá ordinariamente al menos dos veces al año, sin perjuicio de que cuando las circunstancias lo requieran, se pueda reunir extraordinariamente. La Secretaría Técnica, será ejercida por la dependencia que delegue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Parágrafo 3°. Durante el tiempo de implementación del Sello “carne bovina libre de deforestación” según lo dispuesto por el artículo 12 de la presente Ley, la Comisión deberá reunirse al menos 4 (cuatro) veces al año para evaluar el proceso de implementación del Sello.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1659 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6°. Son funciones de la Comisión Nacional Del Sistema Nacional De Información, Identificación Y Trazabilidad Animal.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar los sistemas de identificación que se utilizarán para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema previo estudio por los interesados. 2. Aprobar los proyectos de reglamentación de la presente ley, los cuales serán expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de actos administrativos. 3. Establecer comités asesores necesarios para la implementación y funcionamiento de los diferentes sistemas. 4. Aprobar su reglamento interno. 5. Realizar seguimiento a la implementación del sello “Carne bovina libre de deforestación” de que trata el artículo 9 de la presente Ley. 6. Las demás que sean necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos del Sistema. 	<p>ARTÍCULO 9°. Sello “Carne bovina libre de deforestación”. Créese el Sello “Carne bovina libre de deforestación”, el cual será un certificado expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir de la información brindada por el SINIGÁN y el SNIITA. Este sello se genera en favor de un productor de cárnicos de origen bovino cuando garantice que en ninguna de las fases de su producción los animales hayan ocupado zonas que hubieren sido total o parcialmente deforestadas en los últimos 10 años.</p> <p>ARTÍCULO 10°. Obligatoriedad del Sello. El Sello “Carne bovina libre de deforestación” será de carácter obligatorio para todos los productores de carne bovina que se encuentren ubicados en los departamentos cuya tasa anual de deforestación anual sea superior al 1%, calculado sobre el total de la superficie cubierta por bosque natural en sus respectivas jurisdicciones. Esta información deberá ser debidamente certificada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. La tasa de deforestación</p> <p>Los productores de cárnicos de origen bovino que se ubiquen en zonas cuya tasa de deforestación anual sea inferior al 1%, debidamente certificada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, podrán postularse de manera gratuita y voluntaria para la obtención del sello “carne libre de deforestación”.</p> <p>Parágrafo 1. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM incluirá en el último boletín de Detección Temprana de Deforestación de cada año la lista de los departamentos y sus respectivas tasas de deforestación, y será con base en ese reporte que se determinará la aplicación de los dispuesto por el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2. El Sello “carne bovina libre de deforestación” será exigible cuando algún animal haya pasado cualquiera de sus fases de producción en algún predio perteneciente a uno de los departamentos en los cuales rige la obligatoriedad del Sello.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Implementación del sello. La obligatoriedad del sello de “carne bovina libre de deforestación” empezará a regir dos (2) años después de la entrada en vigencia de la presente Ley con el fin de garantizar el principio de progresividad en su aplicación.</p> <p>En caso de que en un plazo inferior a dos (2) años el sello cuente con toda la reglamentación requerida y las autoridades competentes estén en capacidad de expedir el Sello, los productores podrán aplicar para la expedición de este.</p> <p>Artículo 12°. De la publicidad del Sello en el producto final. Los establecimientos comerciales que comercialicen productos cárnicos podrán</p>
<p>exhibir el Sello “Carne bovina libre de deforestación” en aquellos productos cárnicos cuyos productores tengan el Sello “carne bovina libre de deforestación” debidamente acreditado.</p> <p>Parágrafo: Será obligación de los establecimientos comerciales que deseen exhibir el Sello “carne bovina libre de deforestación” en algunos de sus productos, garantizar que efectivamente estos productos provienen de productores que han expedido el Sello “carne bovina libre de deforestación” y que este se encuentre vigente.</p> <p>El establecimiento comercial que exhiba el Sello “carne bovina libre de deforestación” en productos cárnicos cuyos productores no cuenten con el sello en cuestión debidamente acreditado, serán sujeto de las sanciones dispuestas por el Artículo 19 de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 13°. Renovación del sello. La expedición del Sello “carne bovina libre de deforestación” tendrá validez por dos (2) años. Para los productores de cárnicos de origen bovino que estén obligados a tener el Sello, según lo dispuesto en el artículo 10° de la presente Ley, la renovación del Sello “carne bovina libre de deforestación” no requerirá solicitud alguna por parte del productor; toda vez que el trámite y las subsecuentes verificaciones necesarias para renovar el sello se tramitarán de oficio.</p> <p>ARTÍCULO 14°. Exigencia del Sello “carne bovina libre de deforestación” en la conversión del ganado. Las plantas de beneficio de autoconsumo, las plantas de beneficio nacional, las plantas de transformación y desposte, o cualquier otro centro encargado de la conversión del ganado, deberán exigir el Sello “carne bovina libre de deforestación” como requisito previo e indispensable para procesar un animal que provenga de las zonas que trata el artículo 10 de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 15°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el transcurso de un año a partir de la expedición de la presente Ley, deberá expedir un decreto reglamentario que ajuste y/o modifique los procedimientos para recolectar la información del SINIGÁN y el SNIITA, con el fin de garantizar que la información recolectada sea útil para identificar los semovientes que está ubicados en zonas deforestadas y que dicha información pueda ser utilizada para la expedición del Sello “carne bovina libre de deforestación”.</p> <p>Parágrafo. El decreto reglamentario deberá incluir un procedimiento para lograr la georreferenciación de los predios afectados por la deforestación y la integración de la información recolectada por las demás bases de datos como la plataforma SIGMA.</p>	<p>ARTÍCULO 16°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con apoyo técnico del Instituto Colombiano Agropecuario, deberá, en el transcurso de un año después de la aprobación de la presente Ley, expedir un procedimiento para la obtención de la certificación del Sello de “Carne bovina libre de deforestación”.</p> <p>Así mismo, el MADS y el ICA deberán elaborar y socializar por todos los medios posibles una guía que indique de manera sencilla el proceso de obtención del Sello de “carne bovina libre de deforestación”.</p> <p>ARTÍCULO 17°. Para contribuir con la lucha contra la deforestación el ICA deberá, en el transcurso de un año a partir de la aprobación de la presente Ley, diseñar un plan para priorizar la instalación de Dispositivos de Identificación Nacional (DNI) en los semovientes de origen bovino que se encuentren en las áreas de mayor deforestación.</p> <p>Del mismo modo, el ICA tendrá igual plazo para adaptar el Sistema de Información para Guías de Movilización de Animales – SIGMA para que su información sirva para detectar traslados de ganado hacia las zonas de mayor deforestación.</p> <p>Parágrafo: Los procedimientos que reglamenten lo dispuesto por el presente artículo deberán ser consultados y aprobados por la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.</p> <p>ARTÍCULO 18°. Financiación del Sello. El Gobierno Nacional apropiará en la Ley del Presupuesto General de la Nación, para cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para la operación y sostenibilidad del Sistema.</p> <p>ARTÍCULO 19°. Sanciones. Los productores de cárnicos de origen bovino que estén obligados a tener el Sello “carne bovina libre de deforestación” y que no lo tengan debidamente actualizados serán sancionados por la autoridad sanitaria competente según los términos de la Ley.</p> <p>Del mismo modo, los establecimientos comerciales que se encargan de comercializar cárnicos de origen bovino deberán exigir el Sello de “carne libre de deforestación” a los productores que están obligados a tener el Sello, de no realizar esta exigencia también podrán ser sancionados por la autoridad sanitaria competente al igual que los centros de conversión referidos en el artículo 14 de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 20°. Vigilancia y control. La vigilancia y el control de la implementación del Sello “Carne bovina libre de deforestación” estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>

Durante el periodo de implementación del Sello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá presentar reportes trimestrales de los avances de la implementación al Congreso de la República.

ARTÍCULO 21°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su aprobación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente Ley tiene como objeto consolidar los sistemas de trazabilidad animal existentes en el país, como lo son el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal (SNIITA) y el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIGAN), en un instrumento para la lucha contra el flagelo de la deforestación. Adicionalmente, se crea el sello "Carne bovina libre de deforestación" con el fin de garantizar que los productos cárnicos que llegan a los consumidores no provengan de zonas afectadas por la deforestación.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

consagra los principios de i) gradualidad ii) obligatoriedad iii) universalidad y iv) trazabilidad; autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a contratar la administración del Sistema con la Federación Nacional de Ganaderos, FEDEGAN; crea la Comisión Nacional para el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado y determina unas fuentes de financiamiento.

- Ley 1375 de 2010** "Por la cual se establece las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán.": Declarada inconstitucional.¹
- Ley 1659 de 2013** "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.": Se crea el SNIITA; se derogan los artículos 4,5,6,7 y 8 de la Ley 914 de 2004; se elimina la posibilidad de que la Federación Nacional de Ganaderos, FEDEGAN administre el Sistema y autoriza la delegación de la administración y dirección del sistema al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.
- Decreto 1500 de 2007 del Ministerio de Protección Social** "Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación"
- Decreto 0442 de 2013 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** "Por el cual se modifica parcialmente del Decreto 3149 de 2006": establece las entidades que pueden ejercer funciones de apoyo para el funcionamiento del SINIGAN.
- Decreto 1776 de 2016** "por el cual se modifican unos artículos de los Capítulos 1 y 2 del Título 5 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015.": impone la obligación a toda persona que transporte ganado bovino o bufalino de estar inscrito en el Sinigán.

¹ La Ley 1375 de 2010 fue declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-685 de 2011, por vicios de forma para la convocatoria de sesiones extraordinarias del Congreso. Consultar la sentencia en: Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [C-685_2011] (secretariassenado.gov.co)

El marco constitucional y legal del presente proyecto se fundamenta en el privilegio y especial cuidado que la Constitución le otorga a la producción de alimentos, expresado en el artículo 65 de la misma al disponer: "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado (...)" a la que se le suma la protección de los derechos de los consumidores expresada en el artículo 78, el cual determina que "la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables de acuerdo a la ley, quienes, en la producción o comercialización de bienes o servicios, atenten contra la salud, la seguridad y adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios".

De igual manera, el capítulo III de la Constitución Política consagra los derechos colectivos y del ambiente, donde el artículo 79° señala que "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...) Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines." Y, en un sentido similar, el Artículo 80° dispone "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)"

En desarrollo de las disposiciones constitucionales, la Ley 101 de 1993 "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero", establece como propósito la protección de las actividades agropecuarias y pesqueras, otorgando especial protección a la producción de alimentos, promoviendo el desarrollo del sistema agroalimentario nacional y fomentando la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales, impulsando la modernización de la comercialización del sector y adecuando el sector a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Las disposiciones anteriormente citadas de orden constitucional y legal evidencian un sustento robusto para las disposiciones incluidas en el presente Proyecto de Ley y su subsecuente viabilidad jurídica.

3. MARCO LEGAL DE LA TRAZABILIDAD DE LA CARNE EN COLOMBIA

- Ley 914 de 2004** "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino": Crea el SINIGAN;

- Resolución 133 de 2016 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** "Por medio de la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA como entidad administradora del Sistema de Identificación, Información y Trazabilidad Animal" Y en el mismo sentido la **Resolución 461 de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** que delegó en el ICA la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino, Sinigán.
- Resolución 00427 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** "Por medio del cual se reglamenta la elección de representante de la entidad gremial en el Comisión Nacional del SNIITA": Reglamenta el Artículo 5to de la Ley 1659 de 2013.

4. PROBLEMÁTICA

En últimos años, Colombia ha sido víctima de un fenómeno acelerado de deforestación que compromete el equilibrio ecosistémico del país e incluso de la región, la vida de la fauna salvaje, el patrimonio natural y, en últimas, la calidad de vida de las futuras generaciones². Este problema tiene una relación muy estrecha con la producción ganadera que, dadas sus lógicas y dinámicas productivas, ha sido uno de los sectores responsables del avance de la deforestación.

Desde hace varios años, con la expedición de la Ley 914 de 2004, el país empezó la implementación de sistemas de información, identificación y trazabilidad del ganado bovino. Estos sistemas han ayudado en el control de enfermedades y en el control de la comisión de delitos como el abigeato; sin embargo, los sistemas de trazabilidad animal en Colombia no fueron pensados como un instrumento potencial para luchar contra la deforestación, y en ese sentido, hoy no brindan la información necesaria para hacerle frente a este fenómeno.

La trazabilidad animal, que se define, según la FAO como "la capacidad para reunir el tejido histórico, la utilización o localización de un artículo o de una actividad por medio de una identificación registrada", implica que fácilmente un sistema que recoge la información de los semovientes puede determinar si en algún momento de las fases de producción de la carne bovina, los animales estuvieron en predios asociados al fenómeno de la deforestación.

² La afirmación en cuestión será desarrollada y suficientemente probada en el apartado número V.

5. FUNCIONAMIENTO DEL SINIGÁN EN COLOMBIA

El Sinigán opera a partir de la información recolectada por los Dispositivos de Identificación Nacional - DIN que se recolecta en el Software Aplicativo SINIGÁN. Además, desde el año 2017 se puso en operación el Sistema de Información para las Guías de Movilización de Animales - SIGMA, en donde se registra, entre otras cosas, los predios pecuarios.

La implementación del Sinigán se ha hecho con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación y el balance de recursos invertidos desde el 2013 es el siguiente:

AÑO	VALOR ASIGNADO
2013	\$ 18.950.982.645
2014	\$ 16.183.504.824
2015	\$ 16.103.840.376
2016	\$ 5.307.587.288
2017	\$ 5.083.002.276
2018	\$ 5.724.248.403
2019	\$ 3.348.569.454
2020	\$ 2.556.180.099
TOTAL	\$ 73.257.915.365

Tabla 1 - Recursos asignados para la operación de Sinigán desde el 2013 - Fuente: Respuesta a un derecho de Petición presentado al ICA.

Para el año 2021, del presupuesto asignado al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA se destinaron 7.533'011.018 pesos, lo que implica que el sistema ha sido financiado con más de 80 mil millones de pesos. Adicionalmente, la totalidad de los recursos que financian el sistema están catalogados como recursos de inversión.

6. TRAZABILIDAD DE LA CARNE EN EL MUNDO

- 1. Normativa de la Unión Europea:** desde el año 2000, el Parlamento Europeo ha expido una serie de reglamentos que buscan la creación de un sistema europeo de trazabilidad de la carne que garantice óptimas condiciones sanitarias y adicionalmente brindar garantías a los consumidores de cárnicos. Para ese efecto se expidió el Reglamento 1760 de 2000³ que creó un sistema de registro, identificación y etiquetado; el Reglamento 1249 de 2008⁴ que creó una

³ Consultar en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R1760&from=ES>
⁴ Consultar en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R1249&from=ES>

clasificación especial según los tipos de ganado y el reglamento 1308 de 2013⁵ que reguló la organización de los mercados agrarios a nivel comunitario.

- 2. Regulación en España:** El Reino de España, que es un país mundialmente reconocido por su producción cárnica, creó el Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN) a través del Real Decreto 1980 de 1998⁶, aún antes de las primeras normativas europeas. El SINITRAN está integrado por dos elementos, el primero consiste principalmente de un sistema de identificación y registro desde el nacimiento hasta su sacrificio de los semovientes; y el segundo, de un etiquetado al producto final donde se indica la procedencia de la carne.
- 3. Regulación en Canadá:** La política pública pecuaria del país norteamericano fijó como una prioridad en su *cadre stratégique* por *l'agriculture (CSA)* lograr una plena trazabilidad animal. De ese modo, desde 1990 se han creado una serie de instituciones como lo es la Agencia canadiense de Identificación de los Animales (ACIB) y el Programa Canadiense de Identificación de los Animales (PCIB).
- 4. Regulación en Estados Unidos:** La regulación en materia de trazabilidad de ganado bovino en Estados Unidos fue tardía en comparación con otros países desarrollados. Las primeras regulaciones se dieron en atención a un brote importante de la enfermedad EEB, mejor conocida como *enfermedad de las vacas locas* en 2003. A raíz de dicho brote, en 2005 se publicó el *Draft Plan for implementation of the National Animal Identification System*, que tuvo tres disposiciones principales i. registro de los predios ganaderos, ii. Identificación de los animales y iii. Trazado y registro del movimiento de los animales.
- 5. Regulación en Australia:** Australia tiene una posición privilegiada en el mercado mundial de la producción de cárnicos sobre todo en el mercado del sudeste asiático. En el año 2006, el gobierno en compañía de los gremios ganaderos creó el sistema de trazabilidad de

⁵ Consultar en: [Reglamento \(UE\) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos \(CEE\) n.º 922/72, \(CEE\) n.º 234/79, \(CE\) n.º 1037/2001 y \(CE\) n.º 1234/2007 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1308&from=ES)
⁶ Consultar en: [BOE.es - BOE-A-1998-23140 Real Decreto 1980/1998, de 18 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.](https://www.boe.es/BOE-A-1998-23140-Real-Decreto-1980-1998-de-18-de-septiembre-por-el-que-se-establece-un-sistema-de-identificacion-y-registro-de-los-animales-de-la-especie-bovina)

carne llamado Programa Nacional de Identificación de ganado en Australia - NLSI⁷.

- 6. Regulación en Argentina:** El país suramericano fue uno de los primero en legislar en materia de trazabilidad animal, a través del Decreto Ley Nacional 22939 de 1983⁸. Posteriormente, en 2003, a través de la Disposición 5 del Senasa - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria⁹, se estableció un sistema nacional de trazabilidad de la carne que tiene como énfasis el seguimiento en los desplazamientos de los animales y el control de enfermedades.

7. DEFORESTACIÓN Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIOECONÓMICOS

En el año 1990, Colombia contaba con 64.4 millones de hectáreas de bosque, lo que equivalía al 56.5% del territorio nacional (IDEAM, 2010). En 2020, las estimaciones indican que Colombia posee 59.1 millones de hectáreas de bosque¹⁰, lo que implica una pérdida de 5.3 millones de hectáreas de bosque en apenas 30 años.

Los bosques son fundamentales tanto para la vida humana como para preservar el equilibrio ecosistémico natural. Dentro de los servicios ambientales que prestan los bosques está el almacenamiento de carbono, el mantenimiento del ciclo del agua, la purificación hídrica, la mitigación de riesgos naturales, entre otras y sin mencionar que dentro de los bosques está el 80% de la biodiversidad terrestre del planeta¹¹.

Entender la importancia de los bosques para la vida en el planeta implica reconocer que haber perdido en apenas 30 años un área equivalente al tamaño de un país como Costa Rica, es un problema de extrema gravedad. Si Colombia continúa con las tasas de deforestación actuales, en los próximos 100 años perderá al menos el 25% de sus bosques, lo que dificultará la calidad de vida de las futuras generaciones.

⁷ Consultar en: http://www.mla.com.au/NR/rdonlvres/7DB7863C-2836-421B-88B7-949824D3CB5F/0/NLIS_Code_of_Practice_170605.pdf
⁸ Consultar en: [Decreto Ley Nacional-22939-1983-SENASA - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria | SENASA](https://www.senasa.gov.ar/legislacion/Decreto-Ley-Nacional-22939-1983-SENASA-Servicio-Nacional-de-Sanidad-y-Calidad-Agroalimentaria-SENASA)
⁹ Consultar en: [Disposición-5-2003-SENASA - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria | SENASA](https://www.senasa.gov.ar/legislacion/Disposicion-5-2003-SENASA-Servicio-Nacional-de-Sanidad-y-Calidad-Agroalimentaria-SENASA)
¹⁰ Superficie forestal en Colombia periodo 1990-2020, Statista. Consultar en: [Superficie de bosques en Colombia 2020 | Statista](https://www.statista.com/es/estadisticas/1111111/superficie-de-bosques-en-colombia-2020/)
¹¹ Fundación Biodiversidad, (2018) Los Bosques albergan el 80% de la biodiversidad terrestre. Disponible en: [Fundación Biodiversidad | Los bosques albergan el 80 % de la biodiversidad terrestre \(fundacion-biodiversidad.es\)](https://www.fundacionbiodiversidad.es/los-bosques-albergan-el-80-de-la-biodiversidad-terrestre/)

En general, la deforestación es una problemática mundial; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO¹², indica que la presión del mercado de la tierra está en constante crecimiento conforme aumenta la demanda de alimentos y que esa presión en la tierra ha desencadenado una búsqueda incansable de los agentes económicos para encontrar nueva tierra disponible. De ese modo, el problema de la deforestación en Colombia tiene sin ninguna duda un contexto global.

Sin embargo, esta problemática genera impactos muy diferentes entre los países; Colombia, que es según el Global Climate Risk Index¹³ el país de la región más vulnerable a eventos climáticos, desde luego que sufre unos impactos mayores por cuenta de la deforestación. Uno de los mejores ejemplos es la sedimentación de los ríos Cauca y Magdalena. En el caso del Magdalena, parte de la sedimentación que arrastra el río es producida por la deforestación en su cuenca, la cual es la más deforestada de Suramérica y la décima en el mundo¹⁴.

El tema de la deforestación tiene también grandes impactos económicos, sociales, institucionales y políticos. En materia económica y social, en últimos años se han abierto agendas de investigación sobre el impacto que tendrá del cambio climático sobre la pobreza. Instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, han alertado que el cambio climático podría eliminar los logros que se han alcanzado en materia de erradicación de la pobreza en los últimos años, ya que algunas estimaciones sugieren que unas 100 millones de personas podrían caer en pobreza por cuenta de los efectos del cambio climático¹⁵. En el mismo sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, publicó en 2014 un estudio sobre cómo el cambio climático impactará el nivel de ingresos de las personas más pobres en México y sus impactos en materia de desigualdad¹⁶; la conclusión de ambos estudios fue la misma: el cambio climático tendrá efectos más negativos sobre los más pobres y, por antonomasia, las políticas públicas destinadas a proteger el ambiente en el presente son políticas sociales en el largo plazo.

¹² Consultar las perspectivas del mercado de la tierra de la FAO en: [Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030 \(fao.org\)](https://www.fao.org/3/a/10205es.pdf)
¹³ Consultar el Global Climate Risk Index, GermanWatch en: [Global Climate Risk Index | Germanwatch e.V.](https://www.germanwatch.org/en/global-climate-risk-index/)
¹⁴ Cita tomada de Restrepo (2005) citada en García 2012 Deforestación en Colombia: Retos y Perspectivas. Fedesarrollo. Consultar el documento en: [Deforestación en Colombia: retos y perspectivas \(fedesarrollo.org.co\)](https://www.fedesarrollo.org.co/deforestacion-en-colombia-retos-y-perspectivas/)
¹⁵ El libro del Banco Mundial *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* presenta las estimaciones de manera detallada. Consultar en: [Shock Waves : Managing the Impacts of Climate Change on Poverty \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/ Shock-Waves-Managing-the-Impacts-of-Climate-Change-on-Poverty)
¹⁶ López-Feldman (2014) Cambio climático, distribución de ingreso y la pobreza. El caso de México. CEPAL. Consultar investigación en: [untitled\(cepal.org\)](https://repositorio.cepal.org/publicaciones/1/S1400183.es)

Además del tema social y económico que hay detrás de la deforestación, existe un problema institucional. Según el IDEAM, las regiones donde hay mayores tasas de deforestación, son la amazónica y el pacífico. Ambas zonas cuentan con problemas serios de presencia estatal. Actualmente, el DNP maneja el Índice de Desempeño Municipal¹⁷, el cual evalúa las capacidades institucionales de los municipios en el país; particularmente, los municipios del Pacífico y la Amazonia cuentan con indicadores muy pobres y es justamente allí donde se encuentran las mayores tasas de deforestación.

8. CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA

Las causas de la deforestación en Colombia han sido plenamente identificadas tanto por estudios académicos como por reportes instituciones nacionales e internacionales.

Fedesarrollo, por su parte, señala que las causas principales de la deforestación en Colombia son: la expansión de la frontera agrícola con fines de explotación ganadera, la siembra de cultivos ilícitos, la tala ilegal, la minería y la construcción de infraestructura, los incendios forestales y la presión por el crecimiento poblacional. En un sentido muy parecido al de Fedesarrollo, el IDEAM realizó un diagnóstico del fenómeno de la deforestación donde identificó unos actores principales y unas causas directas. Los actores principales identificados fueron: los agricultores, los ganaderos, las empresas mineras y los actores armados; y dentro las causas directas fueron señaladas: expansión de la frontera agrícola, la minería legal e ilegal, crecimiento demográfico, el aumento de precio de los commodities en el mercado internacional y las políticas agrarias¹⁸.

Más recientemente, la organización *World Wildlife Fund* – WWF publicó un informe donde analiza los 24 principales focos de la deforestación en el mundo¹⁹. En Colombia el informe encontró dos frentes que son: la Amazonia y la subregión del Darién en el Pacífico. El informe es particularmente interesante toda vez que relaciona cada frente de la deforestación con unas causas distintas. Para el caso de la Amazonia colombiana, el informe indica que las causas de la deforestación son: principalmente, la ganadería y en menor medida la agricultura de pequeña escala y la construcción de infraestructura de transporte; mientras que, para el Darién en el Chocó, el informe señala que las causas son: principalmente la ganadería y la

¹⁷ Consultar la medición de desempeño municipal en: [Desempeño Municipal \(dnp.gov.co\)](http://Desempeño Municipal (dnp.gov.co))
¹⁸ IDEAM (2011) Análisis de tendencias y patrones espaciales de la deforestación en Colombia. Consultar el informe del IDEAM en: [06030c14-c433-485a-8541-8367e78038aa \(ideam.gov.co\)](http://06030c14-c433-485a-8541-8367e78038aa (ideam.gov.co))
¹⁹ Consultar el informe WWF frentes de deforestación. Causas y respuestas en un mundo cambiante en: [deforestation-fronts-drivers-and-responses-in-a-changing-world-full-report.pdf \(panda.org\)](http://deforestation-fronts-drivers-and-responses-in-a-changing-world-full-report.pdf (panda.org))

agricultura de pequeña escala y en menor medida la minería y la agricultura a gran escala.

Así se muestran los 8 frentes de deforestación en América Latina:

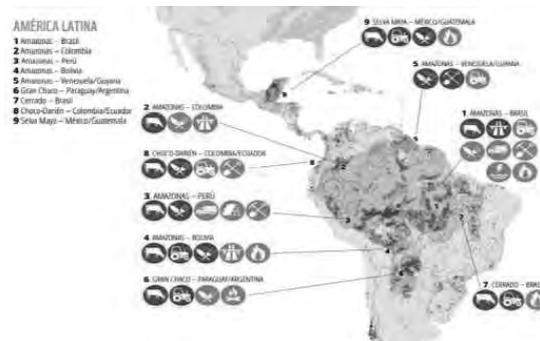


Imagen 1- 8 frentes de la deforestación en América Latina

Fuente: Informe de WWF frentes de deforestación. Causas y respuestas en un mundo cambiante.

9. LA DINÁMICA DE LA GANADERÍA EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN LA DEFORESTACIÓN.

En las últimas décadas, se han desarrollado sendas investigaciones sobre el impacto de la ganadería en el cambio climático. Principalmente, se ha encontrado que la ganadería es nociva para el medio ambiente por tres razones principales: i. emisión de gases de efecto invernadero²⁰ ii. La alta demanda de tierra y agua para su producción y iii. es la industria ganadera es responsable, según la organización GreenPeace, del 80% de la deforestación a nivel mundial.

De ese modo, la ganadería en Colombia presenta todos los efectos nocivos para el ambiente enunciados anteriormente; sin embargo, tiene una incidencia particularmente alta en el problema de la deforestación.

Según Fedegán, el hato ganadero en Colombia está compuesto por aproximadamente 27 millones de cabezas de ganado, distribuido por el país de la siguiente forma:



Imagen 2 – Distribución del hato ganadero en Colombia
Fuente: DANE, Elaboración: Contexto Ganadero

Las 27 millones de cabezas de ganado que componen el hato ganadero el país ocupan alrededor de 14 millones de hectáreas netas, lo que representa un problema ambiental dado que según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC²¹, solo unas 2,7 millones de hectáreas en la geografía nacional son aptas para dicho fin. Esta dinámica del uso del suelo para la

²¹ IGAC (2021) Colombia, un país con una diversidad de suelos ignorada y desperdiciada. Consultar en: [Colombia, un país con una diversidad de suelos ignorada y desperdiciada | Instituto Geográfico Agustín Codazzi \(igac.gov.co\)](http://Colombia, un país con una diversidad de suelos ignorada y desperdiciada | Instituto Geográfico Agustín Codazzi (igac.gov.co))

ganadería es doblemente problemática, por un lado, se trata de una extensión de tierra ganadera demasiado grande para la cantidad de cabezas de ganado que hay en el país; una investigación de Fedesarrollo explica este fenómeno a partir de la existencia de un tipo de ganadería que es altamente improductiva e ineficiente que solo busca ejercer control territorial a través del ganado. Por otro lado, el uso inadecuado de suelos no aptos para ganadería implica un daño ambiental que se extiende por todo el país, así lo muestra un reporte reciente del Instituto Humboldt:

“El pastoreo de ganado es el uso de tierra más extendido en Colombia y también un importante motor de la expansión de la frontera agropecuaria, afectando regiones de importancia ecológica tales como bosques tropicales de tierras bajas, bosques andinos, bosques tropicales secos, humedales y páramos. (...) El problema de la ganadería en Colombia se agrupa en dos componentes principales: alto impacto ambiental y baja productividad.”

Reporte Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2017²²

En consecuencia, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt elaboró una serie de mapas que dan cuenta de las áreas que anteriormente eran bosque y hoy son usadas para pastoreo:

²² Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (2017) Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia. Consultar el reporte en: [Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia | Biodiversidad 2017 \(humboldt.org.co\)](http://Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia | Biodiversidad 2017 (humboldt.org.co))

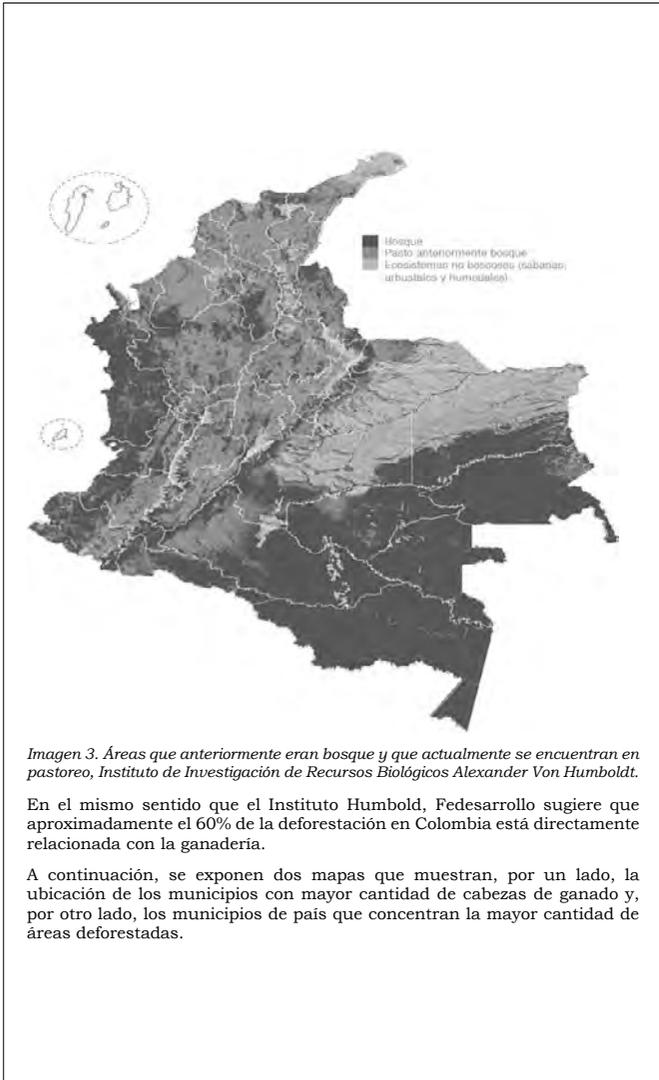


Imagen 3. Áreas que anteriormente eran bosque y que actualmente se encuentran en pastoreo, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

En el mismo sentido que el Instituto Humboldt, Fedesarrollo sugiere que aproximadamente el 60% de la deforestación en Colombia está directamente relacionada con la ganadería.

A continuación, se exponen dos mapas que muestran, por un lado, la ubicación de los municipios con mayor cantidad de cabezas de ganado y, por otro lado, los municipios de país que concentran la mayor cantidad de áreas deforestadas.

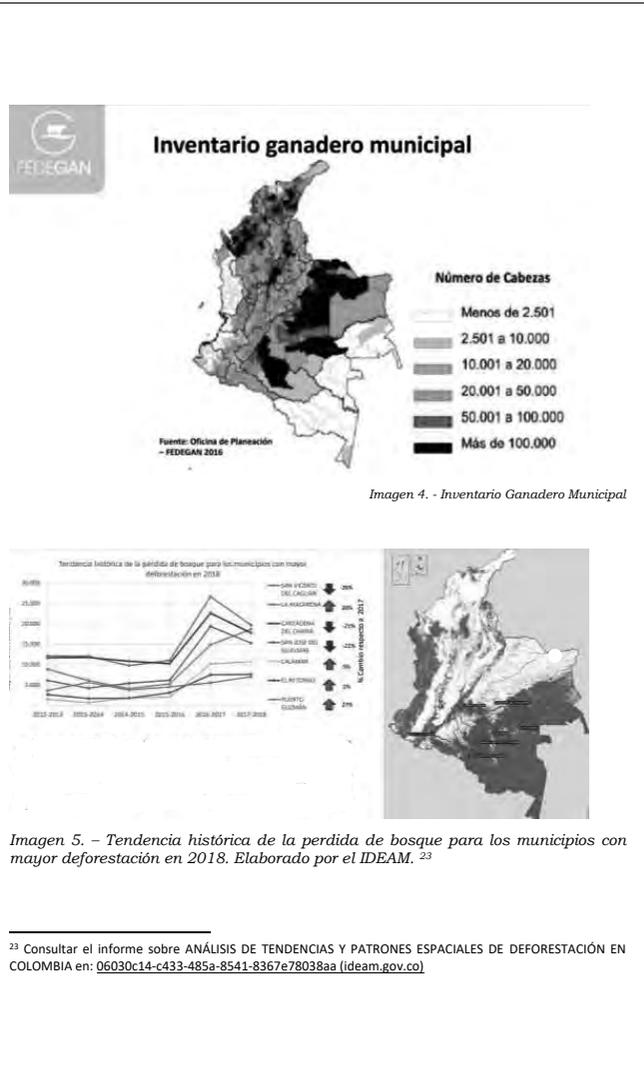


Imagen 4. - Inventario Ganadero Municipal

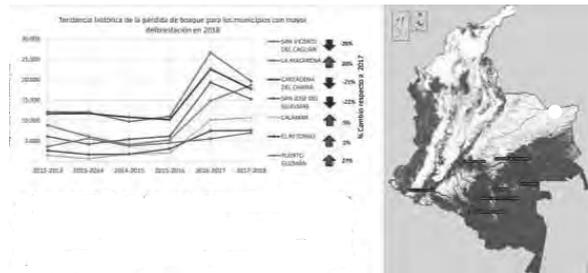


Imagen 5. - Tendencia histórica de la pérdida de bosque para los municipios con mayor deforestación en 2018. Elaborado por el IDEAM.²³

²³ Consultar el informe sobre ANÁLISIS DE TENDENCIAS Y PATRONES ESPACIALES DE DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA en: 06030c14-c433-485a-8541-8367e78038aa (ideam.gov.co)

Como es evidente, justo los municipios que concentran la mayor cantidad de deforestación como San Vicente del Caguán, La Macarena, Cartagena de Chairá, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Puerto Guzmán, también son municipios que concentran más de 100.000 cabezas de ganado respetivamente. Si bien esta realidad es un indicio y no basta para demostrar una relación causal entre deforestación y ganadería, el Reporte Abril 2019 a marzo 2020 de la organización Arco Noroccidental de la Amazonia²⁴ indicó, en palabras textuales, lo siguiente:

El reporte indica que el hato ganadero aumentó más de 690.000 cabezas de ganado en el periodo 2016-2019 en los municipios más afectados por deforestación vecinos al PNN Chiribiquete, los cuales perdieron 290.000 hectáreas de bosque durante ese periodo.

No solamente el reporte citado expone una relación causal entre deforestación y ganadería, el Boletín número 25 de Detección Temprana de Deforestación del IDEAM²⁵ aseguró que la praderización para la ganadería extensiva fue de las principales causas de la deforestación en el Parque Nacional Natural de Chiribiquete. Tan evidente es la relación causal entre ganadería y deforestación que según el documento que consigna la Estrategia Integral del Gobierno Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión de Bosques²⁶, la expansión ganadera ha sido una causa histórica y presente del flagelo de la deforestación.

En el último Boletín de Detección Temprana de Deforestación elaborado por el IDEAM para el cuarto trimestre del año 2020, esta institución identificó nueve núcleos de deforestación en el país, la totalidad de estos nueve núcleos tiene causas relacionadas con la ganadería extensiva.²⁷

La relación probada entre la deforestación y la industria ganadera implica que es muy probable que hoy los consumidores de carne bovina en el país estén accediendo a productos provenientes de zonas deforestadas. En el año 2021, una investigación de *Environmental Investigation Agency* evidenció cómo algunas de las grandes superficies comerciales en el país como el Grupo Éxito y Colsubsidio estaban comercializando carne de zonas deforestadas²⁸. La investigación se llevó a cabo en los Parques Nacionales Naturales de Chiribiquete y La Macarena. Uno de los datos reveladores de

la investigación, que reafirma una vez más la relación estrecha entre ganadería y deforestación, indicó que:

“El análisis de EIA muestra que, en la zona de investigación, en la cual es ilegal la deforestación, se perdieron 21.596 hectáreas de bosque entre 2016 y 2020 mientras que el hato ganadero creció más de siete veces en el Parque Nacional La Macarena y más de tres en la zona de la Reserva Forestal de la Amazonia adyacentes al extremo norte del PNN Chiribiquete.”

Informe Carne Contaminada, *Environmental Investigation Agency*, 2021.

El mismo informe señala que la estructura de la cadena de suministro del ganado en Colombia es compleja y está muy diseminada, lo que implica una dificultad adicional para tener información plena del origen de la carne que se produce. Adicionalmente, el informe encontró que en medio de las distintas fases de producción del ganado²⁹ existe la posibilidad de comercialización y de desplazamientos posteriores que deben ser monitoreados para evitar que la carne proveniente de zonas deforestadas llegue a los mercados legales.

10. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

La iniciativa que se pone en consideración consta principalmente de dos elementos que son complementarios entre ellos. En primer lugar, se plantea una modificación a las leyes 914 de 2004, que creó el SINIGÁN; y a la Ley 1659 de 2013, que creó el SNIITA, para usar estos dos instrumentos ya existentes como una herramienta para la lucha contra la deforestación. Las modificaciones propuestas a estas leyes suponen que la información que ambos sistemas recolecten (SINIGÁN y SNIITA) pueda ser usada para determinar en qué zonas del país se está deforestando con fines de explotación ganadera. El segundo elemento del Proyecto es la creación de un Sello de “carne bovina libre de deforestación” que, a partir de la información recolectada por los sistemas de información, pueda certificar que los productos cárnicos que llegan a los consumidores finales no hayan usado, en ninguna fase de la producción, áreas deforestadas.

La iniciativa se encuentra respaldada en propuestas previas de varias organizaciones, como el World Wildlife Fund – WWF, que han insistido en que la trazabilidad es un elemento fundamental para crear cadenas de suministros cárnicos sostenibles. Además, lo propuesto a través del presente Proyecto de Ley, acoge algunas de las recomendaciones que el Informe Carne Contaminada de la *Environmental Investigation Agency* le formuló al gobierno de Colombia para garantizar que las cadenas de

²⁴ Consultar el reporte en: [Deforestación Abril 2019 a marzo 2020 \(arccis.com\)](#)
²⁵ Consultar Boletines de Alertas Tempranas de Deforestación en: [ALERTAS TEMPRANAS POR DEFORESTACIÓN - IDEAM](#)
²⁶ Consultar la Estrategia Integral para el Control de la deforestación y la Gestión de Bosques en: [Control a La Deforestación | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible \(minambiente.gov.co\)](#)
²⁷ IDEAM (2021). Boletín # 26 de Detección Temprana de Deforestación. Disponible en: [documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023903/26Boletin.pdf](#)
²⁸ Environmental Investigation Agency (2021). Carne Contaminada. Disponible en: [Carne Contaminada – EIA Global \(eia-global.org\)](#)

²⁹ Las tres fases de producción del ganado son: levante, cría y ceba.

suministro de carne en el país no comercialicen carne ilegal que haya sido producida en zonas deforestadas. El informe sugirió, puntualmente, que la información que se recoge para temas sanitarios como la vacunación, bien podría ser usada para controlar la ubicación y los desplazamientos del ganado; también hizo énfasis en permitir un acceso más abierto y fácil a la información de los sistemas de identificación y trazabilidad animal.

Una de las virtudes del presente Proyecto de Ley es que aprovecha los sistemas de identificación y trazabilidad ya existentes, y los adapta para que se vuelvan una herramienta para la lucha contra la deforestación. Esto implica que los aprendizajes que se han ido acumulando en casi 20 años de implementación del Sinigán podrán facilitar la realización de las disposiciones de esta iniciativa.

Además, el Proyecto fortalece el sistema de trazabilidad animal con que cuenta hoy el país, lo que inclusive ha sido una demanda del gremio ganadero para mejorar la competitividad del sector y abrir nuevas puertas para la creciente demanda de cárnicos en el exterior³⁰. Recientemente, la revista Contexto Ganadero publicó un artículo titulado "Trazabilidad de la carne, un requisito cada vez más exigido por el consumidor" en el que se reconoce la necesidad de que Colombia, en aras de mejorar la competitividad en el sector ganadero, debe ser capaz de tener sistemas de trazabilidad e identificación más robustos³¹. El Proyecto de Ley en cuestión es una enorme oportunidad para que producto del fortalecimiento de los sistemas de trazabilidad e identificación ya existentes, la industria ganadera tenga estándares más altos en materia sanitaria y ambiental, lo que puede ser aprovechado para incursionar en nuevos mercados.

El fortalecimiento de los sistemas de trazabilidad es una necesidad para el país. En 2019, la revista académica Panorama Económico, publicó un estudio de la competitividad del sector ganadero en Colombia. Dentro de los hallazgos de la investigación se concluye que uno de los factores que causa la baja competitividad del sector lechero y cárnico en el país es que la trazabilidad no logra recaudar la información suficiente y exigida por varios países³².

³⁰ Recientemente en la Revista Contexto Ganadero se publicó un artículo que hace un llamado a fortalecer el sistema de trazabilidad. Disponible en: [Trazabilidad bovina, tarea urgente para la zona de comercio | CONtexto ganadero | Noticias principales sobre ganadería y agricultura en Colombia](#)

³¹ Contexto Ganadero "Trazabilidad de la carne, un requisito cada vez más exigido por el consumidor", 2020. Disponible en: [Trazabilidad de la carne, un requisito cada vez más exigido por el consumidor | CONtexto ganadero | Noticias principales sobre ganadería y agricultura en Colombia](#)

³² Pertuz & Elias (2019) COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR GANADERO EN COLOMBIA ENFOQUE DESDE LA HISTORIOGRAFÍA ECONÓMICA, SOCIAL Y EMPRESARIAL. Panorama Económico. Disponible en: [Competitividad en el sector ganadero en Colombia: Enfoque desde la historiografía económica, social y empresarial \(unicartagena.edu.co\)](#)

Finalmente, la iniciativa propuesta es coherente con una investigación que se realizó en alianza entre la organización Proyección Ecosocial, el *National Wildlife Federation* y la Universidad de Wisconsin³³ en la que se expone de qué manera los sistemas de trazabilidad animal pueden constituirse en una herramienta para la lucha contra la deforestación. El informe de la investigación expone 4 elementos que son fundamentales para que la trazabilidad animal pueda garantizar la producción de carne libre de deforestación, los cuales son: i. identificación y georreferenciación de predios; ii. una línea base de cobertura forestal; iii. identificación plena de los bovinos y sus productos; y, iv. el seguimiento y registro de la movilización de los animales. El siguiente gráfico ilustra la propuesta:



Ilustración 3- Elementos básicos para la trazabilidad bovina asociada con el monitoreo de la deforestación

Fuente: Proyección Eco Social

11. COMPETENCIA DEL CONGRESO

11.1 CONSTITUCIONAL.

³³ Consultar el informe de la investigación en: [La Trazabilidad como Herramienta en la Lucha Contra la Deforestación: Un diagnóstico de la trazabilidad en el sector de la ganadería bovina colombiana - International Wildlife Conservation, National Wildlife Federation \(nwf.org\)](#)

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

11.2. LEGAL.

LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el reglamento del congreso; el senado y la cámara de representantes.

ARTÍCULO 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTÍCULO 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

ARTÍCULO 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

LEY 3 DE 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Quinta.

Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.

(Subrayado por fuera del texto original)

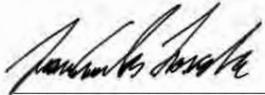
12. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto"

<p><i>que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.</i></p> <p>De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:</p> <p><i>“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</i></p> <p><i>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</i></p> <p><i>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p> <p><i>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”</i></p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación al establecimiento de medidas tendientes a la consolidación de los sistemas de trazabilidad e identificación animal como un instrumento para la lucha contra la deforestación, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.</p>	<p>En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con la ganadería.</p> <p>Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <div style="text-align: center;">  <p>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS. Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Liberal Colombiano</p> </div>
---	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 003 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. ____ de 2021</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas.”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Adiciónense dos (2) párrafos al Artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 13. Permanencia de la información. La información de carácter positivo permanecerá de manera indefinida en los bancos de datos de los operadores de información.</p> <p>Los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, se registrarán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirado de los bancos de datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información. El término de permanencia de esta información será de cuatro (4)</p>	<p>años contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea pagada la obligación vencida.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. La información negativa producto del incumplimiento del pago en los créditos agropecuarios definidos por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO – como de pequeños productores, jóvenes y mujeres rurales, será suprimida de manera inmediata una vez se haya pagado las cuotas vencidas o sea pagada la obligación vencida de los mismos. Este beneficio también aplicará para los créditos agropecuarios tomados por las víctimas que trata la Ley 1448 de 2011.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en el párrafo 1° solo será exigible dentro de los 48 meses siguientes contados a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>Artículo 2. Adiciónense un párrafo al Artículo 31 de la Ley 16 de 1990.</p> <p>Artículo 31. Monto de las obligaciones a cubrir. El monto máximo de las obligaciones a respaldar por el Fondo Agropecuario de Garantías será definido periódicamente por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.</p> <p>PARÁGRAFO. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establecerá condiciones especiales para los pequeños productores, jóvenes, mujeres rurales y víctimas del conflicto, garantizando así una cobertura del 100% de las obligaciones a respaldar.</p> <p>Artículo 3. Modifíquese el párrafo 1 del Artículo 231 del Decreto Ley 663 de 1993.</p> <p>Parágrafo 1°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los usuarios garantizados, la cuantía individual de los créditos u operaciones susceptibles de garantías, la cobertura y las comisiones de las garantías y la reglamentación operativa del Fondo. Para el efecto, se priorizará a los pequeños productores, jóvenes, mujeres rurales y víctimas del conflicto fomentando intereses y garantías preferenciales, sin perjuicio del otorgamiento de garantías a los medianos y grandes, de acuerdo con los lineamientos de la política agropecuaria y rural.</p> <p>Artículo 4. Modifíquese el Artículo 2.1.2.2.3 del Decreto 1071 de 2015 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2.1.2.2.3. Coberturas. Las coberturas de garantía por tipo de productor podrán ser de hasta del cien por ciento (100%) del valor del capital en el caso de los pequeños productores,</p>
---	---

mujeres rurales, jóvenes rurales y víctimas del conflicto armado, de hasta el sesenta por ciento (60%) en los medianos y de hasta el cincuenta por ciento (50%) en los grandes productores.

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

Cordialmente,



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara
Departamento de Tolima



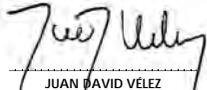
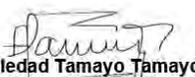
EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander



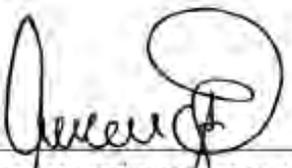
HENRY CUELLAR RICO
Representante a la Cámara
Departamento de Huila



OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

 <p>JUAN DAVID VÉLEZ Representante a la Cámara Colombianos en el exterior</p>	 <p>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Departamento del Meta</p>
 <p>Harry Giovanni González García Representante a la Cámara Departamento del Caquetá</p> 	 <p>Soledad Tamayo Tamayo PL Habeas Data Sector Agropecuario Senadora de la República</p>

 <p>ESPERANZA ANDRADE SERRANO Senadora de la República Partido Conservador Colombiano</p>	 <p>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA Representante a la Cámara Departamento de Santander.</p>
 <p>ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático</p>	 <p>JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas</p>
 <p>JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ Senador de la República Partido Colombia Justa Libres</p>	



HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. ____ de 2021</p> <p>"Por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas"</p> <p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. Antecedentes del Proyecto de Ley,</p> <p>La presente iniciativa legislativa ya había sido presentada en la legislatura del 2019, en donde se llevó a cabo una audiencia pública, con fecha del 31 de octubre de 2019, en la Comisión primera de la Cámara de Representantes, cuya finalidad fue la de escuchar las apreciaciones de los actores, inscritos, los cuales manifestaron su interés en el tema que tratan los proyectos en mención, de la siguiente forma:</p> <p>- Presidente de FINAGRO - Dairo Estrada</p> <p>Menciona que las cifras en créditos en condición en FINAGRO, son créditos en condiciones de fomento que tienen pagos de tasa de interés inferiores a las condiciones del mercado, tienen las tasas de interés más bajas de la economía y su fin es otorgar créditos que sean más favorables al sector agropecuario.</p> <p>Añade, que los créditos son otorgados a través del Banco Agrario y son alrededor de 218.000 créditos los que se encuentran vigentes en los que la media está en \$7.700.000.</p> <p>Por otra parte, menciona que Colombia tiene aproximadamente 350 municipios rurales y 342 municipios rurales dispersos según la categoría del Departamento Nacional de Planeación, en los cuales, de estos 350 municipios rurales 330 municipios tienen reportados créditos con deudas entre 1 millón y 500 mil pesos y de los municipios rurales dispersos tienen deuda en 230 municipios, es decir que no se tiene una cobertura total del 100%. Así mismo, expone que entre los créditos rurales se encuentran 881.000 deudores de los cuales 81.000 deudores tienen</p>	<p>la obligación entre 1 millón y 500 mil pesos que registran en mora; en los municipios rurales dispersos existen 419.000 deudores de los cuales 37.000 tienen obligaciones entre 1 millón y 500 mil pesos. Las cifras que presenta son las cifras registradas en FINAGRO que corresponden a créditos en el sector agropecuario.</p> <p>Por último, resalta que es importante brindar herramientas de información para el sistema financiero a la hora de saber sobre los deudores, ya que al no tener conocimiento se puede generar mayores intereses a ciertos perfiles y no los colocan en igualdad de condiciones al hacer la evaluación. También, propone crear mecanismos que premien la cultura del buen pago dentro del sistema financiero como lo hay en Estados Unidos y Europa en el que cada vez que la persona sea un buen deudor se le ve reflejado en tasa, en mejoramiento de condiciones de financiamiento y en garantías para estos.</p> <p>- José Manuel Gómez - Asobancaria</p> <p>Manifiesta que el tema de la información es muy importante y trascendente para el otorgamiento del crédito. En este orden, expone los antecedentes de la normativa en el país que han beneficiado el otorgamiento del crédito.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La ley 1266 que es donde básicamente se regula todo el tema de Habeas Data y de información financiera y crediticia. En esta ley se incluyeron normas sobre, entre otras cosas, dato financiero crediticio, calidad de dato privado y semiprivado que no se suministra sin autorización de los clientes. 2. Ley 1328 de protección al consumidor financiero 3. Ley 1676 de garantías mobiliarias que busca mecanismos de amparo para los créditos. <p>Luego de esto, expone las cifras de profundización financiera total sobre el PIB a junio de 2019 en donde la profundización financiera es del 50%, es decir la cartera total del país frente al PIB es del 50% y el sector financiero se encuentra prácticamente en todo el país. Esto reflejado en cifras del 99.2% de las zonas en el país tienen cobertura del sector financiero, donde no todas las zonas cuentan con presencia de oficinas, pero sí con corresponsales</p>
<p>bancarios. Ahora bien, presenta que el 82% de las personas tienen hoy un producto financiero (tarjeta débito, depósito electrónico, tarjeta de crédito, etc.)</p> <p>Por otra parte, manifiesta una inquietud frente a borrar la información negativa especialmente en los microcréditos y créditos de bajo monto que se propone en el proyecto de ley y expresa que "en estos es el único activo y la garantía que se puede dar es la información". También, resalta la importancia de la información para ampliar el otorgamiento de créditos a las personas sin necesidad de acudir a fiadores y sin acudir a otro tipo de análisis sino al de la información.</p> <p>Por último, propone que el Congreso revise en el análisis del proyecto cuál es el impacto que van a generar con esta eliminación en la profundización financiera, ya que se considera que se va a generar más riesgo y se van a tener que establecer más requisitos de crédito en donde existirá una menor profundización financiera. Por otra parte, señala se requiere más información para fomentar la actividad financiera en el campo, considerando que esto es una problemática que aqueja el campo, la falta de información; sin información va a ser más difícil llegar a estas personas para que accedan a créditos.</p> <p>- Presidente Sala de Casación Civil-Octavio Tejero</p> <p>Según el informe presentado se sugiere dos puntos principales al Proyecto de Ley:</p> <p>Respecto al proyecto de ley, presenta en primer lugar:</p> <p>Concretar la aplicación de las disposiciones en el tiempo, frente a las disposiciones se refiere a la adición de los dos párrafos al artículo 2 de la ley 1266 de 2008. Teniendo en cuenta que se infiere del proyecto que el beneficio allí adicionado únicamente procederá dentro de los nueve meses siguientes a la sanción de la Ley, para esto propone que se debe puntualizar que sucederá con quienes aspiren a tal prerrogativa después de vencido ese término o dejar claro de una vez que ya no podrán hacerlo.</p> <p>Respecto al proyecto de ley, presenta en segundo lugar:</p>	<p>Propone que en cuanto a la modificación del artículo 13 de la Ley 1266 de 2008 se pueda extender y explicitar que el alivio que allí se consagra es aplicable a las víctimas del conflicto armado interno, en los términos regulados por FINAGRO. Esto debido a que expresa que dicha población vulnerable también puede verse afectada con los reportes negativos de las entidades financieras y por causa de ellos pueden dejar de acceder a créditos.</p> <p>Sin embargo, es de manifestar que durante la legislatura de 2019 y de 2020 la iniciativa fue archivada por transito a legislatura, ya que no surtió los debates necesarios para convertirse en ley de la república.</p> <p>II. Consideraciones</p> <p>Sea lo primero advertir que el artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, objeto de reforma del presente proyecto, fue modificado por el Proyecto de Ley No 062 de 2019 Senado - 314 de 2019 Cámara¹, el cual se encuentra en revisión ante la H. Corte Constitucional, como paso previo a la sanción presidencial. Por lo tanto, en el evento en que lo pretendido en ese proyecto se materialice como ley de la República, se tendrá en cuenta en el momento en que la norma entre en vigencia.</p> <p>Por otro lado, cabe mencionar que el párrafo propuesto en el artículo primero del proyecto de ley fue aprobado por mayoría en la plenaria de la Cámara de Representantes en el marco de la discusión del articulado del proyecto de ley No 062 de 2019 Senado - 314 de 2019 Cámara, sin embargo, posteriormente, éste fue excluido en las sesiones de conciliación de la Cámara y Senado. Razón por la que se insistió en presentar nuevamente la iniciativa en el año 2020, a través del PL 004 de 2020, en donde fue aprobado por unanimidad por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Sin embargo fue archivado por tránsito de legislatura por no surtir todos sus debates. En ese sentido, consideramos de suma importancia volver a presentar esta iniciativa legislativa, con el fin de</p> <p><small>¹ "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del habeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones".</small></p>

generar un alivio a las personas pertenecientes al sector agropecuario y a las víctimas del conflicto armado interno, quienes reclaman medidas concretas de apoyo y bienestar por parte de la Rama Legislativa, máxime en la coyuntura actual.

III. Objeto del proyecto y fundamentos legales y de conveniencia.

Actualmente, dada la expedición de la ley de Habeas Data (1266 de 2008), se les permite a las entidades bancarias presentar reportes negativos a las personas que ostentan moras en los pagos de sus obligaciones con los bancos o entidades financieras, con el propósito que otras entidades conozcan de la deuda y evalúen generarle beneficios económicos.

Corolario a lo anterior, el Decreto 2952 del 6 de agosto de 2010, compilado por el artículo 2.2.2.28.3 del Decreto 1074 de 2015 reglamenta el tiempo máximo y mínimo en el que puede permanecer la información negativa en los bancos de información o bases de datos; si la mora se presenta en menos de dos años, la información negativa durará reportada el doble de los meses en que se presente el no pago de la obligación. En los casos que superen 2 años, el tiempo en el que permanecerá la información negativa es de hasta 4 años contados a partir de la fecha en la que se registra el pago de la obligación.

El presente proyecto de ley, busca generar un alivio a aquellos pequeños productores, a los jóvenes y mujeres rurales, y a las víctimas del conflicto armado interno, que ya se encuentran al día en sus deudas con el sector financiero después de haber sido beneficiarios de créditos agropecuarios según la clasificación de créditos de FINAGRO, pero que por los reportes negativos que presentan por el incumplimiento de la(s) obligación(es) pecuniaria(s) impiden que puedan aplicar y ser beneficiarios de nuevas líneas de crédito.

De acuerdo a las cifras de FINAGRO se refleja que los montos de los créditos son relativamente bajos (gráfica 1), además que el riesgo financiero puede ser cubierto por los seguros agropecuarios que existen en el mercado, los cuales se busca que se masifiquen

también para que se reduzcan sus costos que beneficiarían las tasas de intereses de estos créditos agropecuarios.

Tipo de Productor	Activos (E)	Monto máx. de crédito	Tasa indexada a DTF		Tasa indexada a IBR	
			Tasa de descuento	Tasa de interés	Tasa de descuento	Tasa de interés
Pequeño	Hasta 284 unidades Hasta \$249.296.052	Hasta \$174.507.236	DTF: 2,5% (e.a.)	Hasta DTF +7% (e.a.)	IBR (nominal) 2,6%	Hasta IBR (nominal) + 6,7%
Joven rural	Hasta 113.710,7236			Hasta DTF +5% (e.a.)		Hasta IBR (nominal) + 4,8%
Comunidades negras						
Mujer rural Ingenieros						

Gráfica 1

Si bien existen los consolidados anuales sobre los préstamos a los pequeños productores, las mujeres y los jóvenes, no puede encontrarse un estimativo del número de afectados por el reporte negativo en las centrales de riesgo, ya que al estar reportados en dichas bases, los trabajadores rurales generalmente no solicitan ni se postulan a nuevos créditos, convirtiendo la situación en una trampa de pobreza que impide que se logren desarrollar nuevas estructuras de desarrollo económico y social en el sector agropecuario.

Así como lo expusieron Bardhan y Mookherjee (2004), el crédito es una institución fundamental para el desarrollo agrario³, en el mismo sentido la OCDE ha manifestado la importancia del crédito con el fin de lograr innovación tecnológica, ya que es fundamental para impulsar la competitividad del sector agropecuario y poder reducir los costos de producción junto a los resultados en materia de productividad agropecuaria.

Las líneas de crédito de FINAGRO, están dirigidas a "los productores, personas naturales o jurídicas, clasificadas y definidas por FINAGRO como pequeño, mediano, gran productor, jóvenes, mujeres rurales y MPymes que desarrollen proyectos agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y actividades rurales como artesanías, turismo rural y comercialización de

² https://www.finagro.com.co/sites/default/files/portafolio_finagro_2021.pdf Página 10
³ http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/borradores_de_economia_1020.pdf

metales y piedras preciosas⁴. El presente proyecto de ley, busca brindar alivio a los pequeños productores, así como a los jóvenes y mujeres rurales, que según definición de FINAGRO para el 2021 son aquellas personas que posean activos por:

Tipo de productor	Activos hasta
Pequeño	258.021.384
Joven Rural	180.614.969
Mujer Rural	180.614.969

Es de resaltar que en nuestro País, en el sector rural tanto el pequeño productor, como los jóvenes y mujeres rurales son personas que dependen en su gran mayoría exclusivamente de su actividad agropecuaria, por esta razón surge la necesidad de este tipo de incentivos con el ánimo que vuelvan a acudir a líneas de crédito del sector financiero formal. No obstante, los resultados del Censo Nacional Agropecuario ponen en evidencia que, tan sólo el 16,4% de los productores demandan algún tipo de crédito para el desarrollo de sus actividades agropecuarias del sector financiero formal.

De igual manera, como una acción en materia de garantías de no repetición y en concordancia con el parágrafo del artículo 128 de la Ley 1448 de 2011 es importante, generar el estímulo a las víctimas de la violencia en Colombia que están bajo el Registro Único de Víctimas (RUV), por lo cual, bajo los mismos requisitos de capital aplicados por la clasificación de FINAGRO, generaría una acción positiva toda vez que lograría que las víctimas de la violencia, accediendo a este beneficio, podrían volver a solicitar créditos en el sector financiero y de esta forma buscar que no recurran a los créditos no regulados como el gota a gota.

La inclusión de las víctimas en este beneficio tiene lugar por las recomendaciones de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien estima que las disposiciones del parágrafo nuevo al artículo 13 de la Ley 1266 de 2008 se puedan extender y explicitar a las víctimas de la violencia, en los términos regulados por FINAGRO. Esto en concordancia con

⁴ (FINAGRO, s.f.)

que dicha población vulnerable también puede verse afectada con los reportes negativos de las entidades financieras y por causa de ellos pueden dejar de acceder a créditos.

FINAGRO cuenta con líneas de financiación de proyectos ejecutados por población en situación especial, estos según la institución son créditos que tienen condiciones especiales favorables para financiar proyectos desarrollados por la población individualmente calificada como víctimas del conflicto armado interno las cuales se encuentran definidas en **la Ley 1448 de 2011**.

Las condiciones para los créditos de víctimas del conflicto armado según FINAGRO se encuentran descritas en la gráfica 2⁵.

POBLACIÓN CALIFICADA COMO VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO	
TASA DE INTERÉS MÁXIMA	* Créditos a población calificada como víctima del conflicto armado interno: DTF (E.A.) + 2 o IBR (nominal) + 1,9% * Créditos asociativos que integren a población calificada como víctima del conflicto armado interno: hasta DTF (E.A.) + 2 o IBR (nominal) + 1,9%
TASA DE REDESCUENTO	* Créditos a población calificada como víctima del conflicto armado interno: individualmente considerada: DTF (E.A.) - 3,5 o IBR (nominal) - 2,5% * Créditos asociativos que integren a población calificada como víctima del conflicto armado interno: DTF (E.A.) - 3,5 o IBR (nominal) - 3,5%
CUBIERTURA DE FINANCIACIÓN	Hasta el 100% de los costos directos del proyecto.

Gráfica 2

Por otro lado, es importante mencionar que FINAGRO desde el 2015 hasta diciembre del 2020 ha expedido 106.332 créditos en los programas de mujer rural, joven rural y víctimas del conflicto armado a nivel nacional por un monto total de \$1.117.324.660.106 pesos, un promedio de 10.507.887 por crédito, cuyo destino han sido el fortalecimiento y el emprendimiento del sector agropecuario. En la gráfica 3 se observa como se han distribuido estos créditos por macro sector y en la gráfica 4 cuántos créditos quedan vigentes para el 2020 del total de créditos que ha expedido FINAGRO hasta el mes de Febrero de 2020.

⁵ https://www.finagro.com.co/sites/default/files/portafolio_finagro_2021.pdf Página 28

CRÉDITOS OTORGADOS POR MACRO SECTOR							
AÑO	CREDITOS MUJER RURAL		CREDITOS JOVENES RURALES		CREDITOS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO		TOTAL
	Número	Valor de los créditos	Número	Valor de los créditos	Número	Valor de los créditos	Total de créditos valor total de los créditos
2015	266	1.811.603.430	-	-	3193	25.114.322.291	3.459 26.925.925.721
2016	172	1.416.542.042	-	-	7696	63.482.879.384	7.868 64.899.421.426
2017	409	3.452.139.276	-	-	15635	142.470.015.283	16.044 145.922.154.559
2018	1561	14.255.151.796	605	5.125.651.060	17411	174.740.130.915	19.577 194.120.933.771
2019	3292	28.716.910.040	993	8.645.058.358	32332	360.422.628.408	36.617 397.784.596.806
2020	9816	93.574.577.269	1471	12.974.268.692	11.480	181.122.781.862	22.767 287.671.627.823
TOTAL	7164	63.234.349.898	1766	15.328.220.435	91384	945.189.567.352	106.332 1.117.324.660.106

Grafica 3. Fuente: Respuesta derecho de petición rad.2021001527- FINAGRO.

SALDOS POR MACRO SECTOR			
	NÚMERO DE SALDOS	VALOR DEL CRÉDITO	VALOR DEL SALDO
MUJER RURAL	6.208	55.596.771.791	50.488.007.096
JOVENES RURALES	1.607	13.917.624.002	12.747.081.729
VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	81.001	856.536.079.608	773.112.958.854

Grafica 4. Fuente: Respuesta derecho de petición rad.2020005781- FINAGRO.

En consecuencia, el presente Proyecto de Ley permitirá que este grupo poblacional pueda acceder nuevamente a la seguridad y garantías que sólo el sistema bancario formal puede ofrecerles, acercándolos a los créditos agropecuarios, alejándolos de los reportes negativos y evitando que tengan que recurrir a la búsqueda de alternativas como los préstamos

informales o los comúnmente denominados "gota a gota", con el ánimo de estimular la inversión en el sector agropecuario, aumentar su producción, permitiendo así el acceso a nuevas tecnologías que vuelvan el campo más competitivo y evitando la migración de nuestros campesinos a los cinturones de pobreza de las ciudades. Este será un paso más hacia la reactivación del campo, pues incentivará a jóvenes y mujeres rurales a permanecer en el campo colombiano, aumentando la productividad de sus cultivos, contribuyendo al emprendimiento, generando empleo, riqueza y construyendo equidad.

IV. Impacto Fiscal.

Dando cumplimiento a lo señalado en el Artículo 7o. de la Ley 819 de 2003, la presente iniciativa tiene un efecto nulo para las finanzas del Gobierno, por consiguiente no representa ningún impacto fiscal.

"ARTÍCULO 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."

Cordialmente,



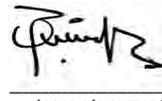
ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara
Departamento de Tolima



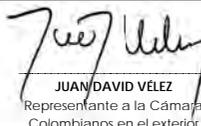
EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander



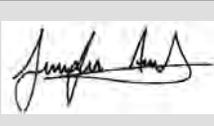
HENRY CUELLAR RICO
Representante a la Cámara
Departamento de Huila



OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



JUAN DAVID VÉLEZ
Representante a la Cámara
Colombianos en el exterior



JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



Harry Giovanni González García
Representante a la Cámara
Departamento del Caquetá



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander.



ESPERANZA ANDRADE SERRANO
Senadora de la República
Partido Conservador Colombiano



JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas



ENRIQUE CABRALES BAQUERO

<p>Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático</p>  <p>JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ Senador de la República Partido Colombia Justa Libres</p>  <p>HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas</p>	<p>Bogotá D.C. 21 de julio de 2021</p> <p>Señor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General Honorable Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>ASUNTO: Adherencia a Proyecto de Ley</p> <p>Para su conocimiento y fines pretines, de manera atenta me permito comunicarle que, con autorización de la Honorable Representante ADRIANA MAGALY MATIZ, me adhiero al proyecto de ley "Por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas". Radicado el 20 de Julio del presente año.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto solicito aparezca mi nombre en el Auto de Reparto, en la Caratula del Proyecto de Ley y en la Gaceta de Publicación del mismo.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>
--	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 4ª de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado.

<p>PROYECTO DE LEY No ____.</p> <p>"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 4 DE 1992 EN FAVOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SE CREA EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN VARIABLE EN EL ESTADO"</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.</p> <p>DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reformar la remuneración salarial de los empleados públicos, incluyendo los miembros del Congreso Nacional, y crear el Sistema de Compensación Variable y por Resultados en el Estado. Está fundamentado en las sinergias de factores como desempeño individual, desempeño institucional y encuestas de percepción ciudadana sobre las entidades.</p> <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el Artículo 12 de la ley 4 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>ARTÍCULO 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional <u>en armonía y sintonía con las corporaciones públicas territoriales</u>, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.</p> <p>PARÁGRAFO. - El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.</p> <p>ARTÍCULO 3. COMISIÓN DE EXPERTOS SALARIALES. Créase una Comisión de Expertos ad honorem para estudiar la implementación y el impacto de las mejores prácticas a nivel internacional sobre remuneración variable en la administración pública. La Comisión de Expertos se conformará a más tardar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El Gobierno nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual dictará su propio reglamento. La Comisión deberá entregar sus propuestas al Departamento Administrativo de Función Pública y al Congreso de la República máximo en seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN VARIABLE SALARIAL. El Sistema de Compensación Variable Salarial –SCVS- es la herramienta voluntaria que</p>	<p>toda entidad pública del Estado podrá implementar con el fin de lograr resultados óptimos de gestión a través de sus servidores públicos, los cuales podrán ser recompensados con una remuneración extra salarial adicional a la establecida en la ley.</p> <p>ARTÍCULO 5. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 4 de 1992.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Administrativo de Función Pública, o quien haga sus veces, deberá diseñar, acompañar y reglamentar la implementación voluntaria del Sistema de Compensación Variable Salarial -SCVS- en las entidades públicas del Estado.</p> <p>ARTÍCULO 6. La Contraloría General de la República vigilará el uso de los recursos utilizados en la implementación del SCVS y presentará al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre las acciones de mejoramiento continuo al Sistema.</p> <p>ARTÍCULO 7. TRANSICIÓN. Podrán aplicar al SCVS de manera voluntaria los servidores que se encuentren vinculados antes de la entrada en vigencia de la presente Ley de acuerdo con los lineamientos establecidos por el DAFP. Las medidas serán obligatorias para los nuevos funcionarios públicos de las entidades públicas que inicien su vinculación a la planta de personal a partir del 1 de enero del año 2023.</p> <p>ARTÍCULO 8. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI Senador de la República</p>  <p>JORGÉ ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara</p>  <p>OSCAR TULLIO LIZCANO Representante a la Cámara</p>  <p>MIGUEL AMÍN ESCAF Senador de la República</p>
---	--

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No ____.</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 4 DE 1992 EN FAVOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SE CREA EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN VARIABLE EN EL ESTADO”</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>En los últimos años se ha generado un descontento social por los altos salarios del Estado Colombiano y en particular del Congreso de la República. Se ha hablado de la necesidad de ajustar la remuneración a la situación fiscal del país sin embargo al materializar las propuestas se han encontrado inconvenientes legales para hacerlo. Es importante tener en cuenta que la remuneración de los miembros del Congreso es la base para fijar la remuneración de varios servidores públicos, como los magistrados de las altas cortes, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República entre otros.</p> <p><i>“Para Dunn (2004) los problemas simples son todos aquellos que tienen una cantidad limitada de tomadores de decisión, un número reducido de alternativas, un grado de consenso alto entre los involucrados (stakeholders), unos resultados certeros y, por último, con unas probabilidades de éxito o fracaso calculables.” (Gonzalez, 2013)</i> Hemos visto que todas las iniciativas que se han presentado en el sentido de modificar, disminuir o congelar la asignación salarial de los Congresistas siempre tiene un fracaso calculable, es decir que para garantizar un éxito en este tipo de iniciativas es necesario modificar la forma en la cual se presenta el proyecto y lograr consensos en todas las variables y actores.</p> <p>Este proyecto de ley propone crear una Comisión de Expertos que permita hacer una evaluación de la remuneración de los funcionarios públicos y de esta manera llegar a consensos que la ciudadanía necesita para recuperar la confianza en las instituciones.</p> <p>En el sector privado, las empresas han ajustado sus prácticas internas para encontrar los mecanismos que permitan mejorar la productividad en sus empleados y ser más competitivos en el mercado. En este sentido las administraciones públicas deberían tomar el ejemplo e introducir reformas institucionales que vayan encaminadas a corrientes que permitan la modernización del Estado; es decir, lograr una mayor solidez institucional sin renunciar a la innovación pública.</p> <p>De acuerdo con Drucker¹ “La Innovación es la herramienta específica de emprendedores, los fines a través de los cuales explotan el cambio como una oportunidad para un producto o servicio nuevo”, y según la OCDE, la <i>innovación pública</i> se trata de encontrar nuevas o mejores formas de alcanzar metas públicas. Esos fines pueden ser, por ejemplo, la mejor</p> <p>¹ Drucker, P. F. (1985). INNOVATION AND ENTRE- PRENEURSHIP (E-Book Rea; I. Harper & Row, Publishers, Ed.). PerfectBoundTM.</p>	<p>prestación de los servicios públicos, la gestión eficiente y transparente de los recursos, el establecimiento de sistemas eficientes y transparentes de compras públicas, el fomento de la participación ciudadana, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. entre otros².</p> <p>La Administración Pública debe innovar no solo en nuevos servicios a los ciudadanos sino en renovar y mejorar los procesos administrativos como la creación de nuevas formas de trabajo. Se refiere a cambios en técnicas o métodos de trabajo que impacten la forma como se trabaja en la Administración Pública.</p> <p>En este sentido se deben generar políticas que permitan fortalecer la legitimidad y estabilidad del sistema político para esto se deben incluir nuevos enfoques como el “neoempresarial” que permita que el sector público implemente las mejores prácticas del sector empresarial, haciendo énfasis en la economía, la eficiencia y la eficacia del aparato estatal.</p> <p>Uno de los puntos claves para que el Estado sea más eficiente es la profesionalización del servidor público y establecer el sistema meritocrático como prioridad en el acceso al empleo público. Para esto se deben proponer nuevos diseños en los modelos de recursos humanos en el Estado; crear sistemas laborales de permanencia robustos y simplificados que incluyan instrumentos de planificación, diseño organizativo de estructuras, gestión de recursos humanos enfocados al personal y mecanismos de evaluación de desempeño.</p> <p>Diseñar programas de compensación variable es una estrategia importante para mejorar el servicio público de acuerdo con las experiencias internacionales. Pfeffer y colaboradores (O’Reilly y Pfeffer, 2000; Pfeffer, 1999; Pfeffery Veiga, 1999) exponen que la forma en que las organizaciones gestionan su personal es la real y verdadera fuente de competitividad</p> <p>De los 30 países que forman la OCDE, más de dos tercios ya han utilizado estos programas de remuneración variable por desempeño, al menos en algunos sectores de la administración pública (OCDE, 2005), otros como Inglaterra, Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Corea y Suiza han utilizado esta figura, de forma extensiva, la remuneración por desempeño en todos los sectores de la administración pública. En otros casos, su alcance varía bastante: algunos de estos países lo han utilizado a nivel gerencial, otros, solamente en sectores específicos del gobierno. Los bonos periódicos han crecido en detrimento de las gratificaciones vinculadas al sueldo, puesto que se administran con una mayor flexibilidad, y no producen un aumento fijo en las nóminas del personal³. Lo cual podría atribuirse también a las disponibilidades presupuestales de cada país y la cultura que tienen los funcionarios públicos.</p> <p>² OCDE. (2017a). Fostering Innovation in the Public Sector. In Fostering Innovation in the Public Sector. http://bit.ly/2GtMMrr</p> <p>³ de Assis, Luis Otávio Milagres, & Neto, Mário Teixeira Reis. (2012). Las principales características del sistema de remuneración variable en la administración pública de Minas Gerais: Acuerdo de resultados y premios por productividad. <i>Gestión y política pública</i>, 21(1), 185-214. Recuperado en 17 de septiembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n1/v21n1a6b1ng-es&tlng=es.</p>
<p>Según OCDE⁴, luego de implementarse este sistema, que no es fácil, en el sector público hacen las siguientes recomendaciones basadas en las lecciones aprendidas con otras experiencias de programas PRP⁵ son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El diseño de PRP es un compromiso entre varias opciones que deben tener en cuenta la cultura de fondo de cada organización / país. • El proceso de evaluación del desempeño es el núcleo de todo el sistema. Se recomienda que la evaluación del desempeño se base en el establecimiento de metas y no en criterios estándar para un trabajo. • Es necesario anticipar los problemas de implementación. Esto implica principalmente la coordinación con el personal y los sindicatos en la implementación del PRP. • La remuneración por desempeño va de la mano con la delegación de la gestión de recursos humanos. • Las evaluaciones deben realizarse con regularidad. No se debe sobrestimar la importancia y el impacto del PRP en la motivación. • El PRP debe aplicarse en un entorno que mantenga y respalde una relación laboral basada en la confianza. • El PRP debe utilizarse, sobre todo, como estímulo para la introducción de una gestión más amplia y cambio organizacional, en lugar de solo como una herramienta de motivación para el personal <p>Experiencias internacionales</p> <p><u>Caso Gobierno Estatal Minas Gerais - Brasil⁶</u></p> <p>La experiencia del gobierno estatal de Minas Gerais, denominada Choque de Gestão, pone en marcha lo que ha sido es el mayor programa de remuneración variable dentro de la administración pública brasileña. Se implantó el premio por productividad vinculado a la evaluación de los contratos, lo que se extendió por todo el Poder Ejecutivo estatal a partir de 2008 mejorando la productividad de los funcionarios públicos.</p> <p>Experiencias nacionales</p> <p>La Constitución Política de 1991 establece la figura de Estado constitucional, social, democrático y ambiental de Derecho, lo cual amplía en gran manera el número y por consiguiente la clasificación de derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la jurisprudencia constitucional y la doctrina se han referido al significado y alcance del principio de progresividad y no regresividad de los derechos constitucionales, contemplando la</p> <p>⁴ http://www.oecd.org/governance/pem/35117916.pdf</p> <p>⁵ sistemas de remuneración variable por desempeño (PRP, por sus siglas en inglés —performance-related pay—)</p> <p>⁶ http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n1/v21n1a6b1ng-es&tlng=es</p>	<p>obligación del Estado de lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos.</p> <p>Con la ratificación de los Convenios 151 y 154 de la OIT, los cuales fueron incorporados a la legislación laboral nacional por medio de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, se empezaron a trabajar las medidas para dar aplicación a los mismos, de acuerdo con las condiciones nacionales, tal como lo ordenan los citados Convenios.</p> <p>Así las cosas en Colombia se han presentado pliegos de solicitudes con el objeto de mejorar las condiciones de empleo y calidad de vida laboral de todos los servidores públicos estatales con fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 1,2,7,20 y 23 de la Constitución Política de Colombia en sus artículos 9,20,25,38,39,53,56 y 93; los convenios internacionales de la OIT 87/48, 98/45,1,51/78 Y 154/81 ratificados por Colombia con rango constitucional que dieron origen a las leyes ley 4 de 1992, 411 de 1997 de negociación colectiva en el sector público, ley 524/99, ley 584 de 2000, Decreto 2813 /2000 y la sentencia ACU:902 DE 1998 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo C.P. Alberto Mantilla Arango , y de acuerdo al Decreto 160 de 2014 compilado en el decreto 1072 del 26 de mayo de 2015 en su capítulo 4 Artículo 2.2.2.4.7 numeral 3 y demás normas concordantes que regulen la materia.</p> <p>En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional y los entes territoriales desde el año 2013 han aprobado aumentos salariales para los empleados estatales, en Municipios, Distritos y Departamentos, pero en la práctica no es posible legalmente recibir el 100% de estos aumentos.</p> <p>Teniendo en cuenta que la ley 4^a de 1992 rige en todo el territorio nacional igualmente en todos los entes territoriales del país y los mismos niveles de la escala y mismos cargos que alcanzan el tope salarial, afectandolos en el no aumento de su salario, contrariando a la Constitución de 1991 y los convenios internacionales ratificados por Colombia, ya que atenta contra el espíritu del principio de progresividad y no regresividad.</p> <p>En consecuencia, solicitamos al Honorable Congreso de la República de Colombia:</p> <p>Eliminar el parágrafo único del Artículo 12 de la ley 4 de 1992, y tener en consideración los aspectos referentes al derecho a la igualdad, al derecho a un trabajo digno y a una remuneración acorde a los establecido en la ley y en los convenios internacionales suscritos por Colombia en materia laboral, recordemos que, “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto.</p>

<p>Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución.</p> <p>Sustentamos este proyecto también en el concepto de la tridimensionalidad de las que goza el derecho al trabajo y lo jurisprudencialmente expresado en la Sentencia C-200/19, en la que se ha considerado que el derecho al trabajo goza de tres dimensiones. Primero, es valor fundante del Estado Social de Derecho porque orienta las políticas públicas y las medidas legislativas. En segundo lugar, es un derecho que goza de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que, por una parte, le otorga el carácter de fundamental y, de otra, le concede contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social. Por último, es un principio rector que limita la libertad de configuración normativa del Legislador, pues impone un conjunto de reglas y principios mínimos laborales que deben ser respetados por la ley en todas las circunstancias, de hecho, conforme a lo establecido en la Sentencia C-479 de 1992, configuran el "suelo axiológico" de los valores materiales expresados en la Constitución alrededor de la actividad productiva del hombre.</p> <p>Iniciativas legislativas anteriores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley 120 de 2014 Senado "Por medio de la cual se crea el Sistema de Compensación Variable Salarial en el sector público" • Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 • Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015, • Proyecto de Acto Legislativo 02 del 2016 • Consulta Popular Anticorrupción • PAL 539/2021C "Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas" <p>Circunstancias o eventos que pudiesen generar un conflicto de interés</p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar que no existe un posible conflicto de interés ya que se modifica una ley de carácter general para todos los servidores.</p> <p>La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.</p> <p>Con base en lo anterior, solicito al Honorable Congreso de la República dar el trámite legislativo correspondiente a la presente iniciativa.</p>	<p>Cordialmente,</p>  <p>ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI Senador de la República</p>  <p>JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara</p>  <p>OSCAR TULLIO LIZCANO Representante a la Cámara</p>  <p>MIGUEL AMÍN ESCAF Senador de la República</p>
---	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se promueve generación de empleo, formalización, competitividad y defensa del usuario en el transporte público individual de pasajeros.

<p>PROYECTO DE LEY No "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE GENERACIÓN DE EMPLEO, FORMALIZACIÓN, COMPETITIVIDAD Y DEFENSA DEL USUARIO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE PASAJEROS"</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto de la Ley. La presente Ley tiene por objeto apoyar al sector del transporte colombiano en su proceso de formalización y competitividad invirtiendo esfuerzos en cambios necesarios para reducir los costos asociados a la operación y mejorar la calidad del servicio para los usuarios y conductores.</p> <p>ARTÍCULO 2. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables al Ministerio de Transporte, Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, a las autoridades locales de transporte, a las empresas que prestan el servicio de transporte, a los propietarios y conductores de vehículos, al igual que personas jurídicas y naturales que presten servicios complementarios a través de aplicaciones.</p> <p>ARTÍCULO 3. Principios: La presente Ley se regirá por la primacía de los derechos de los usuarios, la accesibilidad, la neutralidad de red, de descentralización, la libre competencia, la eficacia en el servicio, la seguridad y equidad de todos los actores</p> <p>ARTÍCULO 4. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>a) Empresa de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo e intermediado por plataformas tecnológicas (empresa SPT): Se entiende por empresa SPT aquella persona natural o jurídica constituida legalmente bajo la normatividad colombiana con permiso emitido por la autoridad competente en esta categoría de servicio público de transporte quien emplea vehículo público o particular registrado para tal fin, para efectuar el traslado de personas de un lugar a otro.</p> <p>b) Operador de la Plataforma Tecnológica: Toda empresa, persona natural o jurídica, que administre, opere, promocióne o represente un conjunto de elementos tecnológicos que conforman un sistema y opera como intermediario, conectando al usuario del servicio de movilidad colaborativa en vehículo particular con conductores y vehículos legalmente autorizados para prestarlo.</p> <p>c) Plataforma tecnológica de intermediación: Son aplicaciones o interfaces informáticas, páginas de Internet o cualquier otro medio de comunicación análoga, electrónica o digital a través de las cuales se genere el servicio de intermediación para alcanzar la prestación del servicio de movilidad colaborativa.</p> <p>d) Servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo e intermediado por plataformas tecnológicas (SPT): Es aquel que se presta bajo la intermediación de una empresa de movilidad colaborativa en vehículo particular debidamente registrada, a través de la celebración de un (1)</p>
--

contrato por la capacidad total de pasajeros del vehículo, donde la empresa, previa solicitud del servicio por parte del usuario a través de una plataforma tecnológica, se obliga con el usuario a cambio de un precio, a conducirlo desde el lugar donde este solicita iniciar el servicio hasta el lugar o sitio de destino indicado, sin sujeción a rutas ni horarios, en el que el recorrido será establecido libremente por las partes contratantes.

e) Servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo e intermediado por plataformas tecnológicas en servicio compartido (SPT compartido). Es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de movilidad colaborativa en vehículo particular, intermediado por plataformas tecnológicas debidamente registrada, en aquel servicio de carácter compartido, esto es, aquellos en que existe una ruta o trazado preestablecido y dentro de un mismo viaje se recoge a distintos usuarios sin relación entre sí.

f) Vehículo particular. Es el vehículo automotor matriculado como vehículo de servicio particular conforme a lo establecido en la Ley 769 de 2002, la que la modifique, adicione o sustituya; al que previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley, la autoridad competente de transporte le concede registro, por solicitud de la empresa habilitada, para ser utilizado en la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo, intermediado por plataformas tecnológicas

ARTÍCULO 5. Autoridades de transporte. Son autoridades de transporte competentes en la categoría de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo, intermediado por plataformas tecnológicas, según su competencia, las siguientes:

- a) En la Jurisdicción Distrital y Municipal: los Alcaldes Municipales y/o Distritales o los organismos en quien estos deleguen tal atribución.
- b) En la Jurisdicción del Área Metropolitana constituida de conformidad con la Ley: La Autoridad de Transporte Metropolitana.
- c) En la Jurisdicción Nacional: El Ministerio de Transporte.

Parágrafo. Las autoridades de transporte no podrán autorizar servicios por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

ARTÍCULO 6. Identificación de conductores autorizados. Las autoridades de tránsito podrán identificar a las personas naturales legalmente constituidas como autorizadas para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo, intermediado por plataformas tecnológicas, verificando que se encuentren satisfactoriamente inscritos ante el RUNT.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Transporte reglamentará en los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley los requisitos para estar activo como persona natural legalmente constituida en una plataforma.

ARTÍCULO 7. Autoridad competente para supervisar los operadores de las plataformas tecnológicas intermediadoras del servicio público de transporte

presente Ley, junto con aquellas contenidas en las Leyes para transporte terrestre de pasajeros, vigentes a la época de ocurrencia de los hechos, darán lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las normas de transporte.

- d) **Sistema de Cupos.** El Ministerio de Transporte solución de fondo a las fallas de mercado asociadas a los cupos de taxi, servicios de lujo y servicios especiales; la cual debe contemplar la recompra de todos los cupos por parte del Gobierno Nacional y la liberación del mercado de cupos de taxis, servicios de lujo y servicios especiales en Colombia; uno de los objetivos de la solución debe ser que (I) los trámites y sus tiempos -, (II) las barreras de entrada y salida -, y (III) los costos e inversiones asociados a la operación y prestación de servicios en este mercado sean mínimos y reflejan beneficios para los usuarios finales
- e) **Sistema Inteligente Integrado de Transporte.** Se conformará una mesa sobre Movilidad inteligente para proyectos de ciudades inteligentes en conjunto con los Operadores de Plataformas Tecnológicas, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación, Representante de las Alcaldías Municipales y Distritales y Áreas Metropolitanas de manera mensual para la definición de un plan de Movilidad Inteligente e Integrado en el país

ARTÍCULO 7: Bajo ninguna circunstancia se prohibirá la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, el principio de neutralidad de red y de desarrollo y progreso científico, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible.

ARTÍCULO 8. Vigencia. Las autoridades competentes tendrán un periodo de dos (2) años para implementar las disposiciones previstas en la presente ley. Esta ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República



JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara

terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo. La Superintendencia de Transporte será la entidad encargada de ejercer la supervisión, esto es vigilancia, inspección y control, respecto de los operadores de plataformas tecnológicas intermediadoras del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo a las que se refiere la presente Ley. Parágrafo. De conformidad con el artículo 19 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la vigilancia para garantizar que en el tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos previstos en dicha ley

ARTÍCULO 8. Las autoridades de transporte mencionadas en el artículo 5 de la presente ley, determinarán y reglamentarán las alternativas de solución que pueda aplicarse mejor en su territorio:

- a) **Fondo para la Movilidad y la Infraestructura.** La autoridad local correspondiente y el Concejo Distrital o Municipal según corresponda, deberá crear un fondo, denominado "Fondo para la Movilidad y la Infraestructura" destinado a la compensación por el "desmonte del sistema de cupos", formalización del sector transporte y mejoras en la infraestructura que faciliten la movilidad. Los recursos del Fondo también serán destinados para el desarrollo de infraestructura, mercadeo y publicidad y demás requerimientos necesarios para las actividades del sector taxismo, tales como: zonas de estacionamiento en vía o fuera de ella para el abordaje o dejada de pasajeros, zonas amarillas o de descanso con infraestructura para los conductores como baños, duchas, lavamanos, salones de capacitación, entre otros.
El Fondo estará financiado por los aportes que se recauden del 1% del valor de cada servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros colaborativo, intermediado por plataformas tecnológicas. El anterior será un fondo como una cuenta especial del Ministerio de Transporte, con personería jurídica que contará, sin perjuicio de los demás integrantes que determine el Gobierno, con un (1) representante de los conductores de vehículo particular intermediado por plataformas tecnológicas y un (1) representante de los conductores del gremio taxista en su junta directiva.
- b) **Plataforma Tecnológica Pública y Gratuita.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desarrollará y mantendrá vigente una aplicación gratuita y de código abierto para la prestación del servicio de transporte público terrestre, que incluya todas las alternativas de transporte disponibles en el territorio. Esta aplicación deberá estar en funcionamiento a más tardar 6 meses después a la expedición de la presente Ley.
- c) **Régimen Sancionatorio.** Las autoridades de transporte competentes, serán las encargadas de adelantar las acciones administrativas sancionatorias a que haya lugar con ocasión de la infracción a las normas que regulan el sector transporte por los sujetos a que se refiere la presente Ley. El incumplimiento de las especificaciones, condiciones, requisitos y obligaciones a que se refiere la



OSCAR TULIO LIZCANO
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NO.
"POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE GENERACIÓN DE EMPLEO,
FORMALIZACIÓN, COMPETITIVIDAD Y DEFENSA DEL USUARIO EN EL
TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE PASAJEROS"**

El presente proyecto de Ley tiene por objeto establecer soluciones de fondo a los retos que actualmente presenta el sector del transporte en Colombia ante la velocidad de los cambios tecnológicos. El enfoque inicial de la ley es una solución urgente para el transporte público individual de pasajeros. Esto con el fin de apoyar el proceso de modernización de taxistas y conductores en Colombia con la ayuda de aplicaciones que les permita ser más eficientes, ahorrar tiempo y tener más oportunidades de trabajo. De igual manera, estas aplicaciones le brindan al usuario transparencia y confiabilidad en el servicio. Por lo tanto, las aplicaciones públicas, gratuitas y de código abierto podrían ser de gran utilidad para quienes prestan un servicio y para quienes reciben el servicio especialmente en el sector del transporte.

1. ANTECEDENTES

1.1. Normativa

En la legislatura 2014-2014, radicamos junto con el Senador Mauricio Lizcano el proyecto de Ley No 093 de 2014 Senado "Por medio del cual se dictan medidas relacionadas con el transporte individual de pasajeros" el cual contenía el sistema de lujo dentro del sistema de transporte público individual de pasajeros. Iniciativa que el Gobierno Nacional decidió implementar por medio del Decreto 2297 de 2015 "(...) en relación con la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en los niveles básico y de lujo" y la resolución 2163 de 2016 "Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones" desde el Ministerio de Transporte. Igualmente, radicamos junto con el Representante a la Cámara Alfredo Deluque y el apoyo de muchos otros congresistas, el proyecto de Ley No. 044 de 2015 de Cámara "Por medio del cual se licencia el uso de plataformas virtuales en el transporte terrestre de

¹ García, Z. (2014). "Por medio del cual se dictan medidas relacionadas con el transporte individual de pasajeros"
² Gobierno Nacional. (2015). "Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 3, título 1, parte 2, libro 2 del Decreto número 1079 de 2015, en relación con la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en los niveles básico y de lujo". Recuperado de <http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.isp?i=63983>
³ Ministerio de Transporte. (2016). "Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.isp?i=66414>

pasajeros" el cual buscaba implementar licencias para las empresas propietarias de plataformas virtuales en la prestación del servicio basado en la experiencia de México.

Durante la última legislatura (2020-2021) se radicaron 6 iniciativas de diferentes partidos políticos que se acumularon para poder sacar adelante la reglamentación de las plataformas de transporte en el país⁵. Lamentablemente, tras ser aprobado el informe de ponencia, y tener la esperanza de iniciar la modernización del transporte en el país, en el momento de entrar a discutir el contenido del proyecto de ley se presentaron amenazas en la alteración del orden público y en el marco del paro nacional⁶ se terminó de nuevo archivando la iniciativa.

1.2. Conflictos entre Taxistas y Plataformas de Transporte

Uber es un servicio de transporte que funciona de manera similar a la de los taxis convencionales; la diferencia entre uber y los taxistas es que el primero presta el servicio con conductores particulares. De esta manera permite que cualquier conductor con cualquier automóvil, ofrezca su vehículo particular para realizar el servicio de transporte a los ciudadanos. Uber funciona a través de una aplicación para teléfonos móviles, donde el GPS ubica al cliente y muestra que vehículos de las plataformas de transporte están más cercanos y disponibles a la ubicación del pasajero, el viaje se paga por medio de tarjeta de crédito, tarjeta que con anterioridad el usuario ha tenido que asociar a la aplicación; no existe opción alguna de pagar en efectivo. El principal argumento en el conflicto entre taxistas y las plataformas se basa en la competencia desleal hacia los taxistas, porque independientemente de que su cobro sea mucho más alto que el de los taxis convencionales, han creado del servicio de transporte una alternativa atractiva para los usuarios, lo cual hace que estos lo prefieran al momento de transportarse.

⁴ García, Z. (2015). "Por medio del cual se licencia el uso de plataformas virtuales en el transporte terrestre de pasajeros". Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=044&p_consec=42380

⁵ Proyecto de Ley No. 003 de 2020 -Cámara- "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULO PARTICULAR INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" ACUMULADO con los Proyectos Nos. 174 de 2020 -Cámara-, "POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES QUE MODERNIZAN EL SISTEMA DE TRANSPORTE TERRESTRE INDIVIDUAL DE PASAJEROS ESTABLECIENDO LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD, SANA COMPETENCIA Y EQUITATIVA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO ENTRE TODOS LOS PRESTADORES PERMANENTES DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE INDIVIDUAL DE PASAJEROS", 185 de 2020 -Cámara-, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY 336 DE 1996 Y SE AUTORIZA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULOS PARTICULARES", 199 de 2020 -Cámara-, "POR EL CUAL SE REGLAMENTAN LAS PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS Y SE FIJAN LOS REQUISITOS Y CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASAJEROS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", 242 de 2020 -Cámara-, "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL EN VEHÍCULO PARTICULAR INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS DIGITALES", y 446 de 2020 -Cámara-, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA EL USO DE PLATAFORMAS DE INTERNET PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE INDIVIDUAL DE PASAJEROS TIPO TAXI"

⁶ Portalfolio (2021) ¿Por qué se cayó el proyecto para regular las plataformas digitales? Disponible en: <https://www.portalfolio.co/economia/por-que-se-cayo-el-proyecto-para-regular-las-plataformas-digitales-551628>

De igual manera, la preferencia de los usuarios hacia las plataformas ha causado una gran disminución al negocio de los taxistas tradicionales, así como el de los grandes propietarios de taxis, quienes vienen operando en monopolio no solo en nuestro país sino en muchos países. Estas compañías de taxis lo que hacen es limitar la competitividad de los taxistas al no tener la capacidad de innovación ante el cambio tecnológico que las plataformas de transporte han venido introduciendo en el sector. A raíz de este continuo conflicto, la Secretaría de Movilidad de Bogotá ha estado en jaque, al igual que el servicio de transporte con los continuos paros y marchas por parte del gremio de los taxistas; se han presentado numerosos casos de agresiones de los taxistas hacia la ciudadanía y ante conductores de vehículos particulares que prestan este tipo de servicios y por lo mismo actualmente hay tanta indignación en la ciudadanía de Bogotá. No hay que olvidar, que aplicaciones como Uber, Didi, Cabify, entre otras aplicaciones más han ido iniciando operaciones también en otras ciudades de nuestro país, como: Cali, Medellín, Barranquilla y Cartagena⁷.

Por lo anterior aquí descrito, es necesario que el Gobierno Nacional haga una intervención inmediata al problema. Para ello el Estado debe empezar a tomar medidas de fondo que solucionen los conflictos y permitan a estos servicios de transporte prestar sus servicios de forma justa y equilibrada. El Gobierno Nacional debe empezar reconociendo y protegiendo el principio de neutralidad en la red y el derecho al trabajo.

2. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

2.1 Derecho al Trabajo:

Se considera que la presente ley actúa en el desarrollo de ayudar a promover y reconocer el trabajo que realizan los taxistas y las personas que conducen vehículos de transporte público terrestre. Hay que exaltar las labores que realizan estas personas, promocionando su trabajo e incentivando a los colombianos a que realicen el uso de los servicios que prestan estos vehículos y apoyando al Gobierno Nacional para que se lleva a cabo cambios de modernización necesarios en el sector, cambios que permitan que este oficio sea más reconocido, valorado, usado y recordado. De igual manera es importante resaltar, que la presente Ley quiere proteger el derecho al trabajo tal y como lo dispone La Constitución Política de 1991, en su artículo 25:

*"El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."*⁸

Como lo establece el anterior artículo, es deber del Estado velar por la protección de este derecho y brindar unas garantías que permitan el cumplimiento cabalmente del mismo. Cada persona escoge un oficio diferente para desempeñarse a lo largo de su vida, oficio

⁷ EL PAÍS. (2015). "¿Qué pasará con el servicio de Uber en Cali?". Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/pasara-con-servicio-uber-cali>
El TIEMPO. (2015). "Uber inicia operaciones en Cartagena desde esta mañana". Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/uber-inicia-operaciones-en-cartagena/16469268>
⁸ Constitución Política de Colombia. Julio de 1991.

que debe ser respetado, valorado y apoyado por el Estado, pero ante todo debe contar con un mínimo de posibilidades laborales que permitan el desempeño del oficio. Nosotros como representantes del pueblo y como legisladores de este país, debemos proteger y brindar garantías para que existan oportunidades laborales; el hecho de que existan estas oportunidades de trabajo ayuda a que los índices de pobreza de nuestro país disminuyan, así como permite que haya mayor porcentaje de habitantes que ingresen a realizar sus estudios superiores, también permite que los ingresos mensuales de una familia colombiana aumente, entre otras.

Lo anterior, debido a que el derecho al trabajo va conexo con otros derechos como lo son los derechos económicos y sociales, así lo estableció la Corte Constitucional en su Sentencia C- 593 de 2014.

*"La jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. En palabras de la Corporación la "lectura del preámbulo y del artículo 1º superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social."*⁹

Es preciso manifestar que el trabajo es toda aquella actividad física, intelectual o material que realice una persona, tal cual como lo establece el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 5. "ARTÍCULO 5o. DEFINICIÓN DE TRABAJO. El trabajo que regula este Código es toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo."¹⁰

Por todo lo anterior, es importante promocionar y ayudar a que el trabajo de estas personas que se dedican a conducir un vehículo para así brindar un servicio de transporte terrestre, cuente con unas condiciones mínimas que le proporcionen una estabilidad laboral, pero dichas condiciones van variando con el transcurso del tiempo y la llegada de nuevas tecnología, por lo mismo el Gobierno Nacional debe brindar soluciones de fondo a los retos que traen consigo estos cambios.

2.2. Neutralidad de la Red.

⁹ Sentenci C- 593 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Agosto de 2014.

¹⁰ Código Sustantivo del Trabajo. Agosto de 1950.

Una Red Neutral es aquella que permite la comunicación de punto a punto sin alterar su contenido. En otras palabras todo el tráfico que existe en internet debe ser tratado por igual, independientemente de su tipo y procedencia.¹¹ "Así como se habla de libertad de expresión en medios de comunicación como: televisivos, radiales e impresos; la Internet es la libertad de expresión digital. Es por ello que la importancia de la neutralidad de la red toma un significado relevante en aquellos lugares donde se quiere imponer o ya existe el veto a la información o expresión en los medios tradicionales de comunicación"¹²

2.3. Beneficios que traen las aplicaciones para el país:

Hay que reconocer que con la llegada de determinadas aplicaciones al sector del transporte terrestre en el país se ha logrado solucionar en cierta parte problemas como: Congestión en los transportes, movilidad, Confianza en el vehículo, Planificación, entre otras. Por lo mismo, con el pasar de los días son más las empresas que aprovechan la tecnología móvil para mejorar sus operaciones y cumplirlas en tiempo real. Se hace necesario que el Gobierno Nacional empiece a implementar en el país estas tecnologías móviles, para así lograr hacer más fluidos, transparentes y eficientes todos nuestros procesos en el sector de transporte. La incursión del Gobierno en aplicaciones gratuitas va mucho más allá del sector de taxis; de la misma manera, todas las personas que transportan pasajeros en lanchas o chalupas no cuentan con recursos o márgenes o la preparación para invertir en una aplicación que les ahorraría tiempo, problemas y dinero tanto a los operadores como a los pasajeros siendo que una aplicación beneficiaría no solo a un pasajero o transportador sino a TODOS los usuarios y operadores del país. Por lo tanto, el retorno social de la inversión en aplicaciones para servicios públicos y que aporten a los derechos de las personas - como en este caso el derecho al trabajo y la movilidad - es una tarea en la que debe incursionar el Estado.

Desde marzo de 2016 hemos venido trabajando sobre el tema del transporte y la modernización y que hemos puesto en evidencia en varios medios de comunicación¹³. A raíz de los sucesos más recientes en el mundo del transporte público individual, desde el Congreso planteamos medidas que den soluciones a este sector del que hacen parte los taxis. El drama se ve matizado por hechos de violencia y situaciones de orden público como se ha visto en los paros nacionales de taxistas y conductores de servicios especiales, hechos que lastimosamente terminan perjudicando a los usuarios y deteriorando su calidad de vida, por eso el Estado es el llamado a actuar y dar solución a

¹¹ Xataka "Neutralidad de la red: qué es, cómo se vulnera y la situación de los principales países". (Noviembre de 2014)

¹² Xataka "Neutralidad de la red: qué es, cómo se vulnera y la situación de los principales países". (Noviembre de 2014). Onchi, Miura Felipe. Perú. "La importancia de la neutralidad de la red". (Agosto de 2014). Recuperado de <http://ciopenu.pe/articulo/16688/la-importancia-de-la-neutralidad-de-la-red/>

¹³ <https://www.andresgarciazuccardi.com/7-practicas-clave-para-mejorar-el-transporte-individual-de-pasajeros/>

Estas medidas necesitan la participación de diferentes sectores y entidades. De llevarse a cabo permitirán dar un giro al sistema público de transporte en Colombia que no tiene la mejor percepción por parte de los usuarios, pero que cumple el objetivo de garantizar el derecho básico de la locomoción y que ahora cuenta con una herramienta a la que no se le pueden cerrar las puertas: la tecnología.

Desde el 2016 aún no se han evidenciado cambios en la legislación y en la regulación de transportes que permitan modernizar el sector y contribuir tanto a la movilidad como a la calidad de vida de los ciudadanos. Desde la llegada de Uber al país han sido presentados siete (7) PLs y tres (3) decretos con el objetivo de encontrar soluciones y se abrió un debate sobre el transporte y las nuevas tecnologías que ni el Gobierno ni el Congreso han podido dominar. Antes de la llegada de estas plataformas existían problemas estructurales en el modelo tradicional con el que funcionan taxis y sus cupos en Colombia y es deber del Estado, y en especial del Ministerio de Transporte, encontrar soluciones al reto que significan estas nuevas aplicaciones, sino en general, al modelo anticuado de transporte público individual.

A nivel internacional, las Naciones Unidas reportó sobre el empleo en las plataformas digitales que: De 2010 a 2020, el número de plataformas digitales se ha quintuplicado, pero el 70% de los ingresos se los llevan dos países: Estados Unidos y China, estas plataformas provocan nuevas oportunidades de empleo a los jóvenes, las mujeres y los migrantes¹⁴

CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUDIESEN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar un posible conflicto de interés en el caso de Congresistas o cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que sean empleados, socios, o accionistas de cualquier persona jurídica o grupos de interés que participen en plataformas y empresas de transporte.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

¹⁴ <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488562>

la revolución tecnológica del transporte que algunos sectores no han asimilado de forma positiva. Estos son siete puntos que, ayudarán a los colombianos a mejorar el transporte público individual sin cerrar las puertas al avance tecnológico.

- 1. LAS PLATAFORMAS DIGITALES SON NECESARIAS** en el día a día de los colombianos, más aún para los taxistas y conductores de servicio público en general; porque mejoran la productividad de quienes prestan un servicio y la calidad de vida de quienes las usan: en adición abren las puertas para generar oportunidades de empleo a miles en el sector de servicios. Como explicación a las personas que son nuevas a este tema, las aplicaciones sencillamente son programas o software que pueden ser usados desde dispositivos móviles como celulares inteligentes.
- 2. TARIFAS FLEXIBLES** con el bolsillo del colombiano y coherentes con la calidad del servicio y el esfuerzo del conductor; después de todo, no da lo mismo prestar un servicio un 31 de Diciembre durante hora pico y en medio de un aguacero y de la misma forma no puede esperar un conductor que un pasajero pague la misma tarifa a cambio de encontrarse en un vehículo que huele mal y deje al pasajero por ejemplo con manchas en su pantalón. En esta categoría es importante incluir tarifas adicionales para taxistas que cuenten con beneficios adicionales para la movilidad de la ciudad y la salud de los usuarios como un porta-bicicletas.
- 3. PREMIAR A CONDUCTORES EJEMPLARES** con incentivos que apoyen el desempeño de un trabajo de calidad -Sistema de evaluación por puntos-. Reconocer y premiar las cualidades humanas de los conductores que prestan un servicio de calidad y que mantienen el vehículo en óptimas condiciones que causan efectos directos sobre la satisfacción de los ciudadanos.
- 4. REGULAR EL MERCADO DE CUPOS** buscando beneficios para los usuarios con reglas transparentes e inteligentes en la compra, venta y traspaso de cupos para combatir fallas en el mercado. La idea sería que el Gobierno Nacional sencillamente recompre todos los cupos y acabemos con las mafias y la corrupción asociados a los mismos bajo la condición y la intención de posteriormente reducir las barreras para ingresar al mercado haciendo que los cupos sean ilimitados y el "costo" de un cupo sea "cero".
- 5. PROMOVER EL USO COMPARTIDO** de taxis y otros vehículos debido a los beneficios económicos que genera y en respuesta a la tendencia de la economía colaborativa y prácticas que vemos todos los días en el sector; cada vez más fáciles de coordinar gracias a la ayuda de nuevas tecnologías.
- 6. MEJORES CONTROLES** por parte del Gobierno y el Congreso a los procesos de asignación de tarifas que actualmente se encuentran en manos de los entes territoriales por medio de los cuales se logre la implementación de mejores prácticas a nivel mundial al igual que mejores controles a la calidad del servicio que reciben los usuarios.
- 7. UNA POLÍTICA ENFOCADA HACIA EL USUARIO** que tenga como resultado final hacer que el proceso sea lo más sencillo y económico posible para los usuarios y abrir las puertas a ideas que en el pasado eran tan polémicas como por ejemplo reformar las planillas intermunicipales y la fusión de taxis y servicios especiales en una sola modalidad de servicio.

Por último, de acuerdo con Ordoñez (2013) "una vez el problema público ha sido claramente identificado y debidamente estructurado, el siguiente reto es identificar o diseñar la mejor alternativa de solución posible. (...) en este caso, la alternativa que proponemos desde el Congreso de la República, involucra a todos los actores involucrados en el tema y que, teniendo en cuenta las iniciativas presentadas anteriormente, y la regulación que ha intentado brindar el Gobierno Nacional en los últimos años, consideramos debe ser ajustada de acuerdo a las necesidades y condiciones de cada territorio donde exista un problema con respecto a la prestación de los servicios de transporte público.

Con la velocidad del cambio tecnológico, el Estado se ve enfrentado al reto de modernizarse y hay situaciones como la que vivimos los colombianos hoy en día con Uber y otras plataformas tecnológicas, en las que se hace necesario un marco legislativo novedoso que incluya a los actores implicados y beneficie al usuario.

Cordialmente,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República



JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara



OSCAR TULLIO LIZCANO
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se impulsa la reactivación económica y generación de empleo en las regiones modificando el domicilio de los Ministerios de Colombia en favor de la descentralización y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley No. “Por medio de la cual se impulsa la reactivación económica y generación de empleo en las regiones modificando el domicilio de los Ministerios de Colombia en favor de la descentralización y se dictan otras disposiciones.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El debate sobre el exceso de centralismo y la concentración de las instituciones en la Capital no es nuevo en el país. Los departamentos ven cada vez más la necesidad de tener una institucionalidad presente y que pueda contribuir al desarrollo de las regiones.

Para esto es importante distinguir entre los dos procesos de desarrollo institucional que han existido en la región:

- Descentralización¹ Distribución geográfica y/o administrativa de dependencias de una entidad del nivel central fuera de su sede principal. La titularidad de las funciones no se delegan ni se descentralizan.
- Desconcentración² Forma de organización del Estado, donde el nivel nacional entrega la titularidad de sus funciones y recursos a otro nivel de la administración pública. La transferencia de la competencia se hace por ley orgánica. Especialmente se utiliza en la entrega de competencias a departamentos y municipios para la provisión de bienes y prestación de servicios públicos.

Los procesos de descentralización en América Latina a lo largo de la historia han estado motivados por tres factores principales: el modelo del Estado, la economía y la situación

¹ <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Descentralizaci%C3%B3n>
² <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Desconcentraci%C3%B3n>

sociopolítica. Estos procesos también exigieron desarrollar y fortalecer la capacidad institucional y normativa del Estado para ofrecer bienes y servicios que son de responsabilidad del sector público.

La reorganización de los territorios ha traído consigo el reto de crear vínculos entre el nivel nacional y el nivel territorial, la descentralización ha contribuido a la reivindicación de los territorios como factor trascendental dentro de la lógica de modernización administrativa y mejoramiento social de las poblaciones. Sin embargo, aunque las condiciones estén dadas, nuestro país sigue siendo centralista, se sigue pensando en dinámicas de centro - periferia tanto en la toma de decisiones como en la vinculación del talento humano de las entidades del Estado.

El Estado debe generar acciones que estén direccionadas a incrementar la legitimidad de sus instituciones y recuperar el nivel de confianza y subsanar la desafección política de sus ciudadanos.

La Ley 7 del 25 de agosto de 1886 crea los siete (7) Ministerios del Despacho Ejecutivo los cuales hasta la fecha han tenido múltiples reformas y hasta el momento se han creado 18 ministerios. No obstante, si bien se ha planteado que la sede de estos ministerios se traslade a las regiones como sucedió en 2019 durante las discusiones de la creación del Ministerio del Deporte que se proponía que su domicilio fuera la ciudad de Cali³, la cual tuvo acogida en el Senado de la República pero al llegar a la Cámara de Representantes no fue aprobada. Algo similar se planteó con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en donde el alcalde Daniel Quintero propuso que la sede fuera en Medellín⁴.

Se ha estructurado en Colombia una estrategia de descentralización durante los últimos años, como producto de las negociaciones y acuerdos políticos de los distintos actores. Esta estrategia tiene tres componentes básicos: las reformas políticas que han consistido básicamente en establecer la elección popular de los alcaldes y los gobernadores y en crear un conjunto de mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales; las reformas fiscales que han abordado diferentes instrumentos orientados a aumentar los recursos disponibles por los gobiernos territoriales, como son las transferencias automáticas, el fortalecimiento de los impuestos locales, la cofinanciación y el crédito; y las reformas institucionales por medio de las cuales se asignan funciones a los gobiernos territoriales y se desmontan o transforman las entidades nacionales que previamente se encargaban de los servicios y funciones transferidas. (DNP, 2002)

De acuerdo con cifras suministradas por el Departamento Administrativo de Función Pública (2020).

³ <https://www.cali.gov.co/deportes/publicaciones/144829/cali-como-sede-del-ministerio-del-deporte-ratifica-el-estatus-de-capital-americana-del-deporte/>

⁴ <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/alcalde-electo-de-medellin-propone-que-la-ciudad-sea-sede-de-ministerio-nacional-441054>

El servicio público es de todos		SERVIDORES PÚBLICOS QUE HACEN PARTE DEL ESTADO	
Rama Ejecutiva Orden Nacional**	Función Pública	3149.9720*	322.130
Rama Ejecutiva Orden Territorial			245.330
Organismos de Control			22.742
Entes Autónomos			21.782
Rama Legislativa			873
Rama Judicial			58.213
Organización Electoral			3.748
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición			1.871
TOTAL			1.236.746

CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS ACTIVOS 30/09/2020***	
Contratación directa	
Régimen especial	
TOTAL	307.614

*Fuente: SIGEP - Departamento Administrativo de la Función Pública
 **Nota: Incluye fuerzas militares y policía nacional, docentes y directivos docentes, empleados públicos y trabajadores del Estado (planta permanente, temporal y transitoria, docentes, trabajadores oficiales y trabajadores de derecho privado)
 ***Fuente: SEDOP - Colombia Compra Eficiente

Durante la modalidad de trabajo en casa, son muchas las personas que se fueron a trabajar a las regiones. Hay un alto porcentaje de personas que migran a la capital en búsqueda de oportunidades laborales. Al ubicar los ministerios de forma descentralizada se pueden generar más y mejores oportunidades de empleo que permitan también generar ingresos a las regiones por conceptos de: transporte, vivienda, alimentación y todo aquello que conlleva vivir en una ciudad ajena.

De acuerdo con la información suministrada por el DAFP en agosto de 2020 se registraron 36.252 servidores públicos en modalidad de trabajo en casa y 1.309 en teletrabajo en 312 entidades repartidas por departamentos como se evidencia a continuación:

DEPARTAMENTO	SERVIDORES REPORTADOS EN TRABAJO EN CASA	SERVIDORES REPORTADOS EN TELETRABAJO
Amazonas	28	0
Antioquia	4.290	55
Arauca	82	0
Atlántico	1.478	0
Bogotá D.C.	9.818	494
Bolívar	1.392	2
Boyacá	322	3
Caldas	336	48
Caquetá	736	0
Casanare	22	0
Cauca	985	48
Cesar	460	81
Chocó	0	0
Córdoba	874	26
Cundinamarca	630	17
Guainía	32	0
Guaviare	72	56
Huila	148	0
La Guajira	203	64
Magdalena	599	52
Meta	290	13
Nariño	689	20
Norte de Santander	4.838	70
Putumayo	49	0
Quindío	282	0
Risaralda	230	2
San Andrés y Providencia	50	0
Santander	3.020	78
Sucre	1.247	153
Tolima	541	3
Valle del Cauca	2.495	24
Vaupés	0	0
Vichada	14	0
Total	36.252	1.309

Marco normativo:

- La Constitución Política de Colombia en su Artículo 1 decreta que: *"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"* (Negritillas propias) en este sentido y considerando que también son fines del Estado: *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo"*
- **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.*

Circunstancias o eventos que pudiesen generar un conflicto de interés

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar un posible conflicto de interés en el caso de cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil; consideramos que no existen causales por las cuales se podría generar un conflicto de interés frente al tema debido a que se plantea una reforma a futuro de la rama ejecutiva.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

Con base en lo anterior, solicito al Honorable Congreso de la República dar el trámite legislativo correspondiente a la presente iniciativa con el fin de plantear una solución al exceso de centralismo en el país y empoderar a las regiones, principalmente en el acceso a los servicios de la rama ejecutiva y más fuentes de empleo.

Cordialmente,



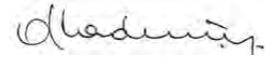
ANDRES GARCIA ZUCCARDI
Senador de la República



ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Representante a la Cámara
Partido de la U



JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Departamento del Valle



CESAR AUGUSTO LORDUY
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal



OSCAR TULIO LIZCANO
Representante a la Cámara

Proyecto de Ley No. "Por medio de la cual se impulsa la reactivación económica y generación de empleo en las regiones modificando el domicilio de los Ministerios de Colombia en favor de la descentralización y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia

Decreta:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto promover con urgencia más desarrollo y empleo locales y la descentralización por medio de la modificación del domicilio de los Ministerios de Colombia.

ARTÍCULO 2. Créese una Comisión Interinstitucional para definir, planear y hacer seguimiento a los nuevos domicilios de los Ministerios de Colombia y planear el traslado a los diferentes departamentos y finalizará después de trasladados todos los ministerios. La Comisión se regirá por el principio de equidad y como mínimo habrá 3 ministerios en cada una de las cinco regiones de la Nación. La Comisión será conformada por siete (7) miembros incluyendo un delegado de cada una de las cinco (5) regiones.

1. El Ministro del Trabajo
2. Director del Departamento Nacional de Planeación
3. Región Andina: **Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima**
4. Región Amazónica: **Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo.**
5. Región Pacífica: **Valle del Cauca, Chocó, Cauca, Nariño**
6. Región Caribe: **Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre, San Andrés y Providencia.**
7. Región Orinoquía: **Arauca, Casanare, Meta, Vichada**

PARÁGRAFO 1: El delegado de cada región será escogido por los gobernadores de los departamentos correspondientes.

PARÁGRAFO 2: Solamente el Ministerio del Interior podrá mantener su domicilio en Bogotá Distrito Capital.

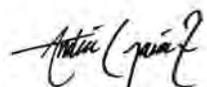
ARTÍCULO 4. La Comisión Institucional se creará antes de transcurridos tres (3) meses de la promulgación de la presente ley y tendrá hasta un (1) año para presentar su propuesta al Congreso de la República en Pleno, la cual debe incluir: análisis de impacto a nivel económico y técnico, plan de implementación, cronograma y modelo de monitoreo y evaluación.

PARÁGRAFO: En caso de incumplimiento del plazo de instalación, nuevos representantes de cada región serán elegidos por el Presidente de la Cámara de Representantes en un plazo de hasta quince (15) días hábiles; y en caso de incumplimiento de la presentación del reporte ante el Congreso, serán reemplazados los miembros de la comisión por quienes

escoja el Presidente del Congreso en un plazo de hasta quince (15) días hábiles y la nueva Comisión tendrá un plazo de hasta un (1) mes para presentar el nuevo informe.

ARTÍCULO 5. La presente ley regirá a partir de su promulgación

Cordialmente,



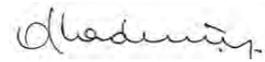
ANDRES GARCIA ZUCCARDI
Senador de la República



ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Representante a la Cámara
Partido de la U



JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Departamento del Valle



CESAR AUGUSTO LORDUY
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal



OSCAR TULIO LIZCANO
Representante a la Cámara

C O N T E N I D O

Gaceta número 937 - Jueves, 5 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 144 de 2021 Cámara de Representantes, por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia.	1
Proyecto de Acto legislativo número 146 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica las funciones de control político del Congreso de la República.	7
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 001 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifican las Leyes 914 de 2004 1659 de 2013, se crea el sello de “carne libre de deforestación” y se dictan otras disposiciones.	10
Proyecto de ley número 003 de 2021 Cámara, por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas.	18
Proyecto de ley número 004 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 4ª de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado.	23
Proyecto de ley número 005 de 2021 Cámara, por medio del cual se promueve generación de empleo, formalización, competitividad y defensa del usuario en el transporte público individual de pasajeros.	25
Proyecto de ley número 006 de 2021 Cámara, por medio de la cual se impulsa la reactivación económica y generación de empleo en las regiones modificando el domicilio de los Ministerios de Colombia en favor de la descentralización y se dictan otras disposiciones.	29