



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 959

Bogotá, D. C., jueves, 25 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 091 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se protegen los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a salud promoviendo buenas prácticas de cuidado, reducción de riesgos y mitigación de daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas en el territorio nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* Proteger los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad y la salud de los colombianos conforme a la Constitución Política de Colombia y a través de disposiciones y acciones que le permitan al Estado, a los individuos y a la sociedad promover buenas prácticas de cuidado, reducir riesgos y mitigar daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas en el territorio nacional.

Artículo 2°. *Principios.* La presente ley y las disposiciones que deriven de ella, deberán enmarcarse en los siguientes principios:

1. **Respeto al derecho al Libre desarrollo de la personalidad.** El Estado deberá garantizar el derecho al Libre desarrollo de la personalidad y a la autodeterminación del individuo sin imponer una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar en su fuero personal siempre y cuando no afecte los demás bienes tutelados por la constitución y la Ley.

2. **Respeto a la dignidad humana.** La aplicación de esta ley y todas las disposiciones que deriven de ella, deberán respetar a la dignidad humana del individuo, del grupo o de las comunidades que haga parte. Por ninguna circunstancia, la o las personas, grupos, poblaciones o comunidades, sea cual fuere su circunstancia o condición particular, merecerán un trato que viole su dignidad humana.

3. **Derecho a la no discriminación.** Esta ley buscará, en todo caso, prevenir cualquier discriminación que vulnere el derecho a la dignidad humana, el derecho a la igualdad, el derecho a la salud y el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Los sujetos referidos en esta ley deberán gozar del derecho a la no discriminación sin ningún condicionamiento y el Estado propenderá por la salvaguarda de su dignidad y la desestigmatización social por la condición de usuarios y/o consumidores de las sustancias aquí referidas.

4. **Derecho a la salud.** El Estado deberá garantizar el derecho a la salud a través de disposiciones que promuevan prácticas de cuidado, reduzcan los riesgos, mitiguen los daños y garanticen el acceso a los servicios de salud para las personas usuarias de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas cuando estos los requieran o lo soliciten.

El consumo problemático de estas sustancias deberá tener un tratamiento especial de salud pública para la mitigación de sus efectos nocivos para el individuo y la sociedad.

5. **Confidencialidad y anonimato.** La aplicación de esta ley y las disposiciones que deriven de ella deberán garantizar la

confidencialidad, el anonimato y el respeto por el derecho al buen nombre de las personas usuarias de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

El Estado deberá establecer mecanismos que garanticen la confidencialidad de quien así lo desee. Así como la protección de sus datos e información personal y privada sobre el estado de su salud y su condición de persona usuaria de sustancias psicoactivas.

6. **Sujetos de protección especial.** Los niños, las niñas y adolescentes serán sujetos de protección especial de esta ley. Se seguirá restringiendo y previniendo el acceso, uso y/o consumo de sustancias psicoactivas por parte de las y los menores de dieciocho años. El Estado garantizará el goce efectivo de sus derechos especiales respecto a esta materia consagrados en la Constitución y la Ley.
7. **Respeto a la diversidad y las prácticas culturales.** El Estado deberá respetar las prácticas culturales particulares relacionadas con el uso y consumo de sustancias psicoactivas. El respeto por estas prácticas no solo se limitará a los contextos rituales de los pueblos indígenas, sino que será extensiva a las prácticas enmarcadas en la diversidad cosmogónica de todos los pueblos y comunidades que habitan la nación.
8. **Acciones basadas en la evidencia.** El desarrollo normativo de esta ley y su aplicación deberán estar enmarcados en la evidencia con fundamento científico, validado y evaluado por instituciones y autoridades competentes.

Este principio obligará al Estado a evaluar y reformular sus acciones en cuanto la evidencia y la sociedad lo consideren necesario.

9. **Acceso a la información y a la educación.** Los usuarios y consumidores de sustancias psicoactivas tendrán el derecho a educarse y acceder a información verás, confiable, actualizada y basada en la evidencia con fundamento científico sobre los tipos de sustancias psicoactivas, sus componentes químicos y los efectos biológicos, psicológicos, sociales y comportamentales que implica el uso y consumo de cada sustancia. Así mismo, la debida divulgación de información útil para reducir los riesgos y mitigar los daños que deriven del uso y consumo de las sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

La información relacionada construida y publicada por las entidades gubernamentales no deberá estar sesgada o condicionada para promover o estigmatizar el uso o consumo de sustancias psicoactivas. Su naturaleza deberá responder a los estándares de imparcialidad que el fundamento científico y la evidencia proponen.

10. **Trato diferencial y tipologías de uso y consumo de sustancias psicoactivas.** El diseño e implementación de políticas y programas que desarrollen la presente ley, deberán reconocer los distintos tipos de usos y consumos de sustancias psicoactivas, las distintas sustancias, sus derivados y los distintos tipos de personas usuarias de cada sustancia. Esto con el fin de contemplar tratos diferenciales de acuerdo con cada una de estas particularidades y se enfoquen esfuerzos institucionales en donde se considere necesario hacerlo.
11. **Participación de usuarios, consumidores, academia y sociedad civil.** Los diseños, implementación y evaluación de programas y políticas que desarrollen la presente ley deberán contar con la participación de las comunidades, las personas usuarias de sustancias psicoactivas en el país. Así mismo, se incluirá la participación de la sociedad civil organizada y la academia para que aporten sus visiones y posiciones frente al diseño, implementación y evaluación de estas políticas y acciones. Se reconocerá el valor y la importancia histórica, el conocimiento técnico y la experiencia acumulada de la sociedad civil organizada en materia de disminución de riesgos, mitigación de daños y buenas prácticas de cuidado en el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

Artículo 3°. *Definiciones.* La presente ley se interpretará a la luz de las siguientes definiciones:

1. **Sustancias psicoactivas:** Las sustancias psicoactivas son compuestos naturales o sintéticos que actúan sobre el sistema nervioso central generando alteraciones en las funciones que regulan pensamientos, emociones y el comportamiento de la persona usuaria.
2. **Sustancias psicoactivas lícitas:** son aquellas sustancias psicoactivas que tienen una regulación en la legislación nacional para su producción, comercialización, venta y consumo. Dentro de estas están el alcohol y el tabaco.
3. **Sustancias psicoactivas ilícitas:** son aquellas sustancias psicoactivas que tienen un estatus de ilicitud y, por tanto, no contemplan una regulación en su producción, comercialización, venta y consumo en la legislación nacional. Estas están consideradas como estupefacientes de la lista I y II de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes de Naciones Unidas.
4. **Buenas prácticas de cuidado:** son aquellas prácticas que, desde el ámbito médico y el conocimiento empírico, son consideradas como cuidadoras de la integridad del individuo en el uso y consumo de sustancias

psicoactivas. Algunas buenas prácticas de cuidado incluyen el consumo abundante de agua potable, evitar consumir más de una sustancia a la vez, procurar consumir en espacios seguros, alimentarse bien antes, durante y después del consumo, contar con la compañía de una o más personas de confianza, entre otras.

5. **Reducción del riesgo:** es un enfoque encaminado a reducir los riesgos a la integridad del individuo consecuentes al consumir sustancias psicoactivas. Este enfoque asume que existen riesgos al realizar esta práctica, pero también acciones para ser reducidos. Como criterio de salud pública, la reducción del riesgo no busca el cese total y definitivo del uso de sustancias psicoactivas, sino lograr avances significativos en la calidad de vida de los individuos consumidores y el cuidado de su salud e integridad física. Tener información veraz, oportuna y adecuada, conocer el tipo de sustancia y sus efectos, tener certeza de la calidad de la sustancia, son algunas de las prácticas para reducir los riesgos.
6. **Mitigación del daño:** es un enfoque encaminado a mitigar los daños que pueden ocasionar el consumo de sustancias psicoactivas. La mitigación del daño se enfoca en las acciones que puede realizar el individuo para salvar su integridad de una inminente situación altamente peligrosa. El acceso a protocolos de cuidado y el acceso a servicios de salud oportunos son algunas de las formas de mitigar el daño al momento de consumir sustancias psicoactivas.
7. **Lugares de habitual consumo:** son aquellos lugares, zonas y/o establecimientos en donde es habitual, por cultura, disponibilidad y oferta, el consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales. Estos lugares suelen ser: establecimientos nocturnos como: bares, discotecas, casinos, hoteles; conciertos, centros de eventos, festivales, fiestas tradicionales, playas, zonas de camping, entre otros.
8. **Persona usuaria:** persona mayor de dieciocho (18) años que, en su plena libertad individual, usa ocasional o regularmente, cualquier sustancia psicoactiva con fines recreativos, médicos, terapéuticos y/o rituales.
9. **Consumos ocasionales:** tipo de consumo de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas que realiza una persona usuaria de manera ocasional para cualquier fin personal. Este consumo es característico por la recurrencia no definida de consumo de sustancias.
10. **Consumos funcionales:** tipo de consumo de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas que realiza una persona usuaria sin que esto

interfiera de manera negativa en la actividad funcional de su vida cotidiana en las esferas psicológicas, mentales, biológicas, sociales, laborales o en las que el individuo se desarrolle. Estos consumos pueden tener una recurrencia definida o indefinida como en el consumo ocasional.

11. **Consumos problemáticos:** tipo de consumo de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas que realiza una persona usuaria en la que la actividad funcional de su vida cotidiana en las esferas psicológicas, mentales, biológicas, sociales, laborales o en las que el individuo se desarrolle se vean afectadas de manera negativa para sí mismo y/o para la sociedad que lo rodea. Estos consumos suelen estar acompañados de trastornos a causa de la farmacodependencia o dependencia emocional y deben ser categorizados y diagnosticados por profesionales de la salud.
12. **Consumos rituales:** tipo de consumo de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas que realiza una persona usuaria en contextos rituales y/o espirituales en el marco de una cosmogonía particular.

CAPÍTULO II:

Respecto al derecho a tomar decisiones informado

Artículo 4°. *Sobre el libre desarrollo de la personalidad y de tomar decisiones informado.* Se garantizará el derecho de toda persona que, sin perjuicio a los bienes jurídicos tutelados por la constitución y la Ley, defina su libre desarrollo de la personalidad sin que el Estado imponga una visión particular sobre lo que está bien hacer o no en su órbita personal. Este derecho incluye la posibilidad de usar y/o consumir sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas en el marco de la autonomía individual.

El Estado brindará herramientas para que el individuo, apelando a este derecho, tome decisiones con la información veraz, confiable, actualizada y basada en la evidencia científica que se considere necesaria. Así como buenas prácticas de cuidado, reducción del riesgo y mitigación del daño en sus usos y consumos.

Artículo 5°. *educación, información y prevención.* El Estado garantizará a los usuarios y consumidores información veraz, confiable, actualizada y basada en la evidencia con fundamento científico sobre los tipos de sustancias disponibles en el territorio nacional, su composición química y biológica y las recomendaciones para mitigar los daños y disminuir los riesgos que implica su consumo. Esta información deberá actualizarse de manera constante y progresiva, y le corresponderá al Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Educación, las maneras adecuadas para la divulgación de esta información.

La información que sea producida por las entidades públicas deberá tener un enfoque de

disminución del riesgo y mitigación del daño, así como información detallada sobre los tipos de sustancia y sus características particulares como composición química y los efectos en el cuerpo, la mente y el comportamiento de la persona usuaria, con el fin de prevenir su consumo o, si el individuo así lo decidiera, que su eventual consumo sea responsable conforme a la información actualizada disponible.

Parágrafo. La divulgación de esta información deberá abstenerse de sesgos estigmatizadores o cualquier calificativo que no esté basado en la evidencia científica para las personas usuarias y las sustancias psicoactivas referenciadas.

Artículo 6°. *Sensibilización a la policía nacional.* El Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud y Protección Social deberán emitir guías y emprender acciones concretas para la sensibilización y formación a los miembros de la Policía Nacional sobre los derechos de las personas usuarias de sustancias psicoactivas y sobre buenas prácticas de cuidado para la disminución de los riesgos y mitigación del daño de los consumidores.

Los integrantes de la Policía Nacional deberán poseer información actualizada sobre los protocolos de cuidado, rutas de atención y procedimientos del Sistema de Alertas Tempranas que se implementen por parte de los entes territoriales de sus áreas de operación.

Artículo 7°. *Información sobre las sustancias reguladas.* Toda regulación a cualquier sustancia psicoactiva que esté vigente o entre en vigencia a partir de la aprobación de la presente ley, deberá contemplar acciones propias a la entrega de información confiable, veraz, actualizada y basada en la evidencia con fundamento científico sobre los componentes químicos y biológicos de la sustancia en cuestión, así como los efectos en la conducta, en el organismo y en la actividad cognitiva del individuo, los riesgos asociados a su uso y consumo y las recomendaciones para mitigar los posibles daños de un consumo problemático.

Le corresponderá a quien comercialice, suministre y/o provee estas sustancias tener disponible esta información de manera clara y concisa en la venta del producto para que el usuario tenga la información pertinente al momento de decidir su consumo.

Artículo 8°. *Información para el cuidado en lugares de habitual consumo.*

Los sitios donde es habitual el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas como establecimientos públicos nocturnos, bares, discotecas, hoteles, casinos y eventos masivos como festivales, fiestas patronales y tradicionales, conciertos, zonas de campamento, entre otros, deberán tener visible una infografía básica sobre prácticas de cuidado, disminución del riesgo, mitigación del daño y rutas de atención temprana para casos de consumo problemático de todo tipo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

Esta infografía deberá ser diseñada por el Ministerio de Salud y el cumplimiento de su disponibilidad será vigilado por el Ministerio del Interior y las entidades reguladoras.

Parágrafo: el incumplimiento de este artículo por parte de los establecimientos públicos o de las organizaciones o empresas operadoras de eventos masivos conllevará a una posible sanción establecida por las entidades regulatorias.

Artículo 9°. *Trazabilidad de las sustancias.* Toda regulación a las sustancias psicoactivas que esté vigente o entre en vigencia a partir de la aprobación de la presente ley deberá contemplar protocolos de trazabilidad de sustancias en el que sea verificable el origen y los estándares de calidad con la que fuese producida, transportada, comercializada y/o suministrada.

Los protocolos de trazabilidad establecidos deberán contener mecanismos de seguimiento e información disponible para usuarios y consumidores.

Artículo 10. *Observatorio de drogas de Colombia.* Fortalezcase el Observatorio de Drogas de Colombia. El observatorio tendrá las siguientes funciones:

1. Mantener actualizada la información sobre los diferentes tipos de sustancia que circulan lícita o ilícitamente en el territorio nacional considerando sus características particulares, sus usos individuales y sociales, el tipo de consumidores, su composición química y los posibles riesgos en su uso y consumo.
2. Convocar a las instituciones, públicas y/o privadas, de la sociedad civil, entidades de salud, universidades y la comunidad interesada en la investigación sobre los usos y consumos de las sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas para coordinar acciones conjuntas, compartir información relevante y actualizar los estados de circulación y consumo de los diferentes usos y consumos de las sustancias psicoactivas en el territorio nacional.
3. Establecer el Sistema de Alertas Tempranas que permita activar rutas para la mitigación de daños, disminución de riesgos químicos y asuntos concernientes a la convivencia y la seguridad.
4. Publicar y divulgar un informe periódico de usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, así como un informe sobre las sustancias en circulación en el territorio nacional. Estos informes tendrán como fin el conocer el estado de los usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, alertar sobre los posibles riesgos químicos que estén en circulación, monitorear y actualizar información sobre Nuevas Sustancias Psicoactivas, revisar los avances en materia de reducción de riesgos y mitigación de daños y enfocar esfuerzos territoriales de política pública.

Artículo 11. *Sistema de Alertas Tempranas*: Fortalézcase el Sistema de Alertas Tempranas o SAT como el mecanismo de intercambio de información creado con el fin de mitigar y reducir el impacto de las drogas emergentes a partir de la oportuna detección, evaluación del riesgo y generación de información confiable dirigida a las autoridades relacionadas y la comunidad en general.

El Sistema de Alertas Tempranas deberá coordinar la red multidisciplinaria de organizaciones de la sociedad civil, Secretarías de Salud territoriales, entidades prestadoras de salud, universidades y demás actores que representan importantes fuentes de información territorial y descentralizada sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas, su comportamiento en las prácticas de consumo y los riesgos químicos emergentes en el territorio nacional.

El SAT deberá contar con mecanismos de actualización de información eficaces que permitan la toma oportuna de decisiones por parte de las entidades territoriales y el intercambio de conocimiento e información sobre nuevas sustancias psicoactivas y riesgos químicos emergentes con la red multidisciplinaria territorial y descentralizada de organizaciones de la sociedad civil y demás instituciones interesadas.

CAPÍTULO III:

Respecto a los usuarios y consumidores

Artículo 12. *Tipificación de usuarios y consumidores*. El desarrollo de la presente ley y las disposiciones normativas y gubernamentales relacionadas, deberán tener en cuenta la tipificación de usuarios y consumidores de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas que está dispuesta en esta ley y que la literatura académica ofrece con el fin de que se tenga un tratamiento diferenciado en la aplicación de políticas públicas y programas.

Artículo 13. *Dosis para uso personal*. El usuario y/o consumidor de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas podrá portar o conservar una dosis de consumo personal de sustancias psicoactivas conforme a lo establecido con el artículo 02 del Estatuto Nacional de Estupefacientes, Ley 30 de 1986 y la garantía de su derecho constitucional al Libre desarrollo de su personalidad.

Las cantidades definidas como dosis mínima para las sustancias psicoactivas no contempladas en la Ley 30 de 1986, deberán ser establecidas en la reglamentación de la presente ley, previa sustentación basada los incisos 8 y 10 del artículo 2° de esta ley.

Artículo 14. *Autocultivo para uso personal de la planta de cannabis*. Se autorizará, sin licenciamiento previo, el autocultivo en propiedad privada de no más de (20) plantas de variedad cannábica para uso personal siempre y cuando no tenga fines de comercialización o lucro que no se encuentre regulado.

El cultivo que exceda esta cantidad deberá solicitar licenciamiento previo en concordancia con

la presente ley y las disposiciones y prohibiciones normativas previstas para cada fin o uso.

CAPÍTULO IV

Disminución del riesgo, mitigación del daño y buenas prácticas de cuidado

Artículo 15. *Disminución del riesgo y mitigación del daño*. La disminución del riesgo y la mitigación del daño en el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas se reconocerá como un enfoque de salud pública válido y necesario para preservar la salud de los habitantes de la nación. Este enfoque complementará y no reemplazará los esfuerzos estatales respecto a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

La disminución del riesgo y la mitigación del daño deberá centrarse en el cuidado y la protección de la integridad física y mental del individuo de la siguiente manera:

- a) Propendiendo por el acceso a la información adecuada y oportuna sobre buenas prácticas de cuidado y prácticas, herramientas e información para la disminución del riesgo y mitigación del daño.
- b) Garantizando que los espacios de habitual consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas tengan óptimas condiciones para consumos responsables.
- c) Monitoreando y alertando eventuales riesgos químicos por sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas que estén en circulación en territorios específicos.
- d) Garantizando el adecuado acceso a los servicios de salud en caso de ser requeridos.

Artículo 16. *Responsabilidad del estado*. El Estado encaminará acciones para la disminución del riesgo y la mitigación del daño del uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas por parte de los habitantes, residentes o visitantes del territorio nacional. Estas acciones deberán estar enmarcadas en un enfoque de salud pública, así como garantizar el acceso a los servicios de salud a quien lo requiera conforme a la Ley 1566 de 2012 y los derechos otorgados en la Constitución.

Artículo 17. *Responsabilidades de las entidades territoriales*. Las entidades territoriales como gobernaciones y alcaldías deberán establecer protocolos para la disminución del riesgo, mitigación del daño y prácticas de cuidado en los territorios de su jurisdicción, así como la creación de rutas de atención y alertas tempranas de riesgos químicos.

Las secretarías de salud y las secretarías de gobierno de las entidades territoriales velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por esta ley.

Artículo 18. *Obligaciones de los lugares de habitual consumo*. Los lugares de habitual consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas como los establecimientos públicos nocturnos, bares, discotecas, casinos, hoteles, zonas de camping, así como los organizadores de eventos masivos como

conciertos, ferias, festivales, fiestas populares, patronales y tradicionales entre otros deberán establecer protocolos para la disminución del riesgo y la mitigación del daño. Dentro de estos protocolos deberán contemplar los siguientes ítems:

- a) Tener visible y en óptimas condiciones la infografía con la información básica de cuidado, disminución del riesgo y mitigación del daño contemplada en el artículo 8° de la presente ley. Además, cualquier material pedagógico e informativo sobre el consumo responsable, prácticas de cuidado y rutas de atención.
- b) Disponer de un espacio de descanso en sus establecimientos o en la zona destinada para la realización de los eventos masivos.
- c) Establecer una ruta de atención clara para casos de uso problemático de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas o quien requiera o necesite ayuda.
- d) Disponer de equipos de primeros auxilios y personal formado en atención temprana a casos que lo requieran.
- e) Suministrar agua potable óptima para el consumo humano a quien lo solicite y las veces que lo solicite dentro de sus instalaciones.

Artículo 19. Zonas de descanso en los lugares de habitual consumo. Los lugares de habitual consumo deberán disponer en sus establecimientos, por lo menos, una zona de descanso para sus usuarios. Estas zonas de descanso deberán contener estas características mínimas:

- A) Ser zonas altamente ventiladas y/o de circulación de aire fresco
- B) Tener suficiente iluminación
- C) Acceso a dispensadores de agua potable apta para el consumo
- D) Tener información visible sobre buenas prácticas de cuidado y protocolos para la disminución del riesgo y mitigación del daño.

Parágrafo: El incumplimiento por parte de los establecimientos de habitual consumo y/o los organizadores de eventos masivos de lo dispuesto en la presente ley, será objeto a las sanciones por parte de las entidades de vigilancia y regulación.

Artículo 20. Puestos de análisis de sustancias psicoactivas. El Gobierno nacional, las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud de los departamentos y los municipios deberán instalar Puestos de Análisis de Sustancias Psicoactivas de manera fija o itinerante en las zonas de alto flujo turístico, zonas de habitual consumo, zonas de comercio nocturno, eventos masivos como: festivales, conciertos fiestas tradicionales y en general, lugares de alta demanda en la venta, uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, con el objeto de realizar análisis rápidos y en

tiempo real sobre la calidad y composición de estas sustancias, brindar información al consumidor sobre la calidad de las mismas y disminuir los posibles riesgos químicos por adulterantes y/o suplantadores.

La implementación de esta estrategia deberá estar acompañada de material informativo y pedagógico sobre buenas prácticas de cuidado, disminución del riesgo y mitigación del daño. Así como orientar a los consumidores a los protocolos de atención establecidos en cada municipio y/o departamento de ser requerido.

Parágrafo 1°. la implementación de esta estrategia deberá contar con un enfoque de salud pública y estar enmarcada en los principios de la presente ley, respetando el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a tomar decisiones informados, a la no discriminación, al respeto por la dignidad humana, el derecho a la confidencialidad y la protección del derecho a la salud.

Parágrafo 2°. La información recabada por esta estrategia deberá ser documentada y trasladada al Sistema de Alertas Tempranas del Observatorio de Drogas de Colombia y los sistemas de alertas tempranas de los municipios y gobernaciones, con el fin de realizar monitoreos e implementar estrategias específicas.

Parágrafo 3°. Las secretarías de Gobierno y/o las Secretarías de Salud de los municipios y departamentos podrán exigir a los organizadores, dentro de los requisitos que se solicitan para la realización de eventos masivos de mediano y gran formato, la contratación de servicios de análisis de sustancias psicoactivas dentro de su operación logística. Estos servicios podrán contratarse a organizaciones de sociedad civil legalmente constituidas, laboratorios y/o universidades que estén debidamente acreditadas por el Fondo Nacional de Estupefacientes para realizar esta labor.

CAPÍTULO V

Otras disposiciones

Artículo 21. Participación de la sociedad civil. El Gobierno nacional establecerá un Consejo Asesor de la Sociedad Civil convocado por el Ministerio del Interior y la participación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación y La Policía Nacional. El Gobierno nacional podrá invitar a integrantes del Congreso de la República que hayan propuesto o tengan en curso, proyectos de ley relacionados con la materia.

Este consejo asesor estará compuesto por miembros expertos e idóneos de la sociedad civil. Contrará con la participación de organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo sea el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas, la reducción de riesgos, mitigación de daños y promoción de buenas prácticas de cuidado, así como organizaciones que representen a las personas usuarias de sustancias psicoactivas, centros de estudio, universidades y miembros de la comunidad académica dedicados a la investigación, análisis y evaluación de la problemática de drogas desde la perspectiva de

salud pública, garantía de los derechos y evaluación y el análisis de políticas públicas.

El objetivo de este consejo será asesorar al Gobierno nacional sobre la implementación y desarrollo de las políticas aplicadas en materia de sustancias psicoactivas y hacer una revisión constante de las leyes aprobadas por el Congreso de Colombia, los proyectos de ley, actos legislativos y demás normativa que se encuentre en curso relacionadas con esta materia.

Artículo 22. *Mesa Nacional de Consumo Responsable de Sustancias Reguladas.* El Ministerio de Salud y Protección Social conformará la mesa Nacional de Consumo Responsable de Sustancias Reguladas con el objetivo de establecer un plan de consumo responsable para las sustancias que tienen un mercado regulado como el alcohol y el tabaco, pero que su consumo tiene altas afectaciones a la salud de la persona usuaria y del entorno social que lo rodea.

El plan establecido por esta mesa deberá estar enmarcado en los principios de esta ley y deberá ser concertado con la industria licorera del país, la academia y la sociedad civil.

Artículo 23. *Reglamentación.* El gobierno nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la correcta implementación de lo contenido en la presente ley en un término no mayor a un año contado a partir de su promulgación.

Artículo 24. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido Alianza Verde	 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ Representante a la Cámara Bogotá Partido Alianza Verde
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Nuevo Liberalismo	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

En el asunto de las drogas, el enfoque punitivo, prohibitivo y de prevención del consumo han dominado el escenario de actuación institucional del país a pesar de los precarios resultados frente a la circulación, la disponibilidad y el consumo de drogas ilícitas en el territorio nacional. Contrario a lo que se espera, estos enfoques han generado un ambiente de estigmatización hacia las personas y culturas consumidoras de sustancias psicoactivas, el irrespeto por sus derechos fundamentales y la exclusión de una conversación que esté basada en la evidencia con fundamento científico y no en los prejuicios instalados desde el inicio de la hoy fallida guerra contra las drogas que inició en la década de los años 70.

Apesar de esto, las altas cortes del país han liderado una postura más cercana a la protección de derechos fundamentales de los consumidores de sustancias psicoactivas, enalteciendo el espíritu liberal de la Constitución Política de 1991. Además, el Gobierno nacional, desde un poco más de la última década, ha transformado sus posturas prohibicionistas y abstencionistas frente al consumo y ha adoptado un enfoque de salud pública que ha permitido avances normativos y enfocar esfuerzos tendientes a la protección de la salud de los individuos. Estos avances han permitido, entre otras cosas, abrir la discusión sobre la necesidad de la regulación de las sustancias psicoactivas ilícitas en el país acorde a la tendencia mundial de ver en la regulación una oportunidad, no solo para reevaluar la fallida guerra contra las drogas, sino también para consolidar una cultura de consumos más responsables y contemplar acciones para la disminución de riesgos, mitigación de los daños y promover prácticas de cuidado para los individuos consumidores y la sociedad que lo rodea sin perjuicio a los esfuerzos institucionales para disminuir el consumo de drogas y tratar aquellos consumos considerados como problemáticos.

Sin embargo, la regulación de los mercados de algunos estupefacientes en Colombia aún le

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia	 HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República Coalición Alianza Verde Centro Esperanza
 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano	 JUAN SEBASTIAN GOMEZ GONZÁLEZ Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad	 JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde

queda un largo camino y esta salida no garantizará, por sí sola, la implementación de un enfoque que busque proteger la salud de las personas usuarias y consumidoras. El caso del alcohol, sustancia psicoactiva más consumida por los Colombianos y que tiene una regulación en su mercado, es paradigmático en cuanto a los retos de salud pública y cultura del cuidado, disminución de riesgos y mitigación de daños se refiere.

Es necesario entonces, contemplar una directriz para disminución de los riesgos, mitigación de los daños y promoción de una cultura de cuidado en el uso y consumo de sustancias psicoactivas sin importar su estatus legal o estado de regulación para proteger la salud de los colombianos y garantizar sus derechos al libre desarrollo de su personalidad, su autodeterminación individual y su dignidad humana.

Este Proyecto de ley, a través de sus (V) capítulos y sus (27) artículos, los siguientes objetivos: (I) proteger los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a la salud. (II) Promover una cultura del cuidado en el uso y consumo de sustancias psicoactivas entre las personas usuarias y consumidores, el Estado y la sociedad. (III) establecer medidas para la disminución del riesgo y mitigación del daño en el uso y consumo de sustancias psicoactivas.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, despenalizó el porte y consumo de la dosis personal de estupefacientes prevista en los artículos 51 y 81 de la Ley 30 de 1986, *Estatuto Nacional de Estupefacientes*. La ponencia argumentó que esta disposición legislativa atenta con la autonomía y el derecho al libre desarrollo de la personalidad protegidos por el espíritu y la filosofía libertaria, democrática y no autoritaria de la Constitución Política de 1991. La sentencia resolvió reconocer la autonomía de las personas y que estas decidan sobre su sentido de existencia mientras no interfiera con la autonomía de otras y el interés común de una sociedad. Lo que contraríe esto, sería a todas luces, inconstitucional.

El derecho fundamental protegido incitaba al Estado a que, si encontrase indeseable el consumo de narcóticos y estupefacientes sin que esto signifique vulnerar la libertad de las personas, la vía que debería de tomar el Estado es de la educación.

“Se trata de que cada persona elija su forma de vida responsablemente y para lograr ese objetivo es preciso remover el obstáculo mayor y definitivo: la ignorancia. No puede pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente,

para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada”

Desde entonces, la protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad en lo que respecta al consumo de estupefacientes se ha refrendado constantemente en las sentencias subsiguientes de las altas cortes. En estos desarrollos, la Corte Constitucional ha tutelado el respeto de la dignidad humana como un principio axial del derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal¹. En este sentido, menciona las tres dimensiones de la dignidad humana que deben ser respetadas como principio: “(i) la dignidad humana como autonomía individual, (ii) la dignidad humana como condiciones de existencia y (iii) la dignidad humana como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, la integridad física y la integridad moral”². Esto para proteger, desde la perspectiva del principio de dignidad humana, los derechos de la persona usuaria de sustancias psicoactivas sin importar su condición de consumo.

En el 2009, el Congreso modificó el artículo 49 de la Constitución a través de la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2009, añadiendo un párrafo que prohíbe expresamente el porte y consumo de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica salvo prescripción médica. A pesar de que la interpretación inicial a las pretensiones de este acto legislativo era el de concebir el porte y consumo de estupefacientes como un acto punible por parte del Estado, la Corte Suprema de Justicia reiteró la tesis que *“al consumidor, como sujeto de protección constitucional reforzada, merecedor por tanto de una discriminación positiva, riñe con el contenido injusto de una conducta punible”*³. Así mismo, las Sentencias C-574 y C-882 de 2011 de la Corte Constitucional precisaron, por vía interpretación, que el alcance de esta reforma constitucional en el sentido que la prohibición del porte y consumo de estupefacientes establecida no conllevaría algún tipo de actividad punible.

“En modo alguno conlleva a su penalización, destinado para ello, como consecuencia jurídica, la imposición de medidas administrativas de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico, siempre bajo el consentimiento informado del adicto”.

La Corte fue enfática en que este apartado del artículo 49 de la constitución respecto la prohibición del porte y consumo de estupefacientes no puede entenderse de manera punitiva o sancionatoria sino como una medida para proteger la salud de los ciudadanos.

“Hay lugar a inferir que la prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, salvo prescripción médica, que en un principio parece como absoluto, podría estar limitado ya que se establece que estas medidas de

¹ Sentencia Corte Constitucional C-574 del 2011.

² Sentencia Corte Constitucional C-253 de 2019.

³ Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación Penal SP025-2019.

indole administrativo se establecerán solamente con fines preventivos y rehabilitadores de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias y que el sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto, circunstancia que atenuaría la prohibición sin limitaciones del porte y consumo de estas sustancias” Sentencia C-574-2011.

Así mismo, enfatizó que esta interpretación no va en contravía del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía individual y la dignidad humana. Tampoco riñe con lo establecido en la Sentencia C-221 de 1994 en cuanto a la protección de estos derechos. Además, aclara que es potestad del legislativo establecer medidas administrativas de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman estas sustancias.

“La segunda oración del inciso sexto que señala que “Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias”, da lugar a varias interpretaciones. En primer término, que se trata de una norma remisoría, ya que se establece que será el legislador el que establezca las medidas administrativas de carácter preventivo y rehabilitador. En segundo lugar, que dichas medidas solo podrían tener un carácter “preventivo” y “rehabilitador”. Sentencia C-574 de 2011.

Como se ha expuesto, la Corte Constitucional ha reiterado el mandato de protección de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, el respeto por la autonomía personal, a la dignidad humana y a la protección de la salud de las personas usuarias y consumidoras de sustancias psicoactivas. Bajo este mandato se ha interpretado el párrafo introducido al artículo 49 de la Constitución Política a través del Acto Legislativo 002 del 2009, dándole una responsabilidad al legislador de establecer medidas administrativas de orden pedagógico, profiláctico y terapéutico en concordancia con los derechos aquí expuestos.

Es por lo anterior que, el Proyecto de ley: “Por medio del cual se protegen los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a salud de los individuos promoviendo buenas prácticas de cuidado, reducción de riesgos y mitigación de daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas en el territorio nacional” es necesario, pertinente y concordante con los mandatos que la Corte Constitucional y la Constitución Política de Colombia han proferido en materia de usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, pues establece medidas administrativas con fines pedagógicos, informativos y profilácticos con el objetivo de proteger la salud de los consumidores con un enfoque de disminución de riesgos, mitigación de daños y la promoción de buenas prácticas de cuidado en caso tal que el individuo, ejerciendo su autonomía personal y derecho al libre

desarrollo de la personalidad, decidiese consumir sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas.

Así mismo, esta ley establece responsabilidades al Estado y a la sociedad en cuanto a la garantía de estos derechos y la protección de la salud de los ciudadanos que decidan consumir sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

Este Proyecto de ley entiende que la garantía de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía personal, el respeto por la dignidad humana y el cuidado y protección de la salud y la integridad física no deben ser excluyentes y, por tanto, las acciones estatales deberán ser concordantes para que estos sean garantizados sin condicionamiento alguno.

De conformidad con lo anterior, esta Ley está compuesta por cinco capítulos y 27 artículos que serán desarrollados y explicados a continuación.

3. EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO

3.1 Capítulo 1. Disposiciones generales.

Este capítulo contiene las disposiciones generales de la presente ley: el objeto, los principios en los que se ampara y las definiciones básicas con las que se entiende el desarrollo de su articulado y disposiciones.

Esta ley tiene como objeto la protección de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a la salud de los colombianos conforme a la Constitución Política de Colombia a través de disposiciones y acciones que le permitan al Estado, a los individuos y a la sociedad promover buenas prácticas de cuidado, reducir riesgos y mitigar daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas en el territorio nacional. Lo anterior, conforme a la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en lo que respecta al consumo de sustancias consideradas estupefacientes.

3.1.1 Principios.

Además de la protección y garantía de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a la salud que dan propósito a este Proyecto de ley, existen otros principios que complementan una visión frente al consumo de sustancias psicoactivas.

Principios como el derecho a la no discriminación y el principio de confidencialidad y anonimato, ambos principios conexos al Derecho a la dignidad humana son fundamentales para una transformación del enfoque peligrosista y estigmatizador con el que se ha abordado históricamente el consumo de sustancias psicoactivas por parte del Estado y del conjunto de la sociedad.

Los principios que contemplan el acceso a la información y la educación, así como el principio que exige acciones basadas en la evidencia, entienden que, el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas debe estar desprovisto de prejuicios fundamentados en creencias y concepciones morales

sobre lo que debería de hacer o no los individuos de una sociedad. Estos principios conciben al individuo como sujetos con capacidad de discernimiento, que merece acceso a información verás, actualizada y basada en la evidencia con fundamento científico sobre la composición las sustancias psicoactivas que pretende o no consumir, los riesgos que conllevan su eventual consumo y las formas, prácticas y protocolos para cuidar su integridad física y mental. Estos principios buscan formar ciudadanos responsables y conscientes sobre lo que consumen y las mejores formas de consumir para preservar su calidad de vida y la de los demás.

Otros de los principios contemplados representan poblaciones y comunidades que merecen un tratamiento especial en la aplicación de esta ley. Entre esos está los niños, niñas y adolescentes que deberán ser sujetos de especial protección en cuanto a esta materia como lo exige la Constitución Política y las leyes, así como el respeto por las prácticas culturales y la diversidad cultural del país, en las que el uso de sustancias psicoactivas tienen una connotación cosmogónica particular y que las disposiciones o restricciones de una ley o marco normativo no deberán ser implementadas sin considerar sus condiciones especiales y protegidas por el espíritu pluricultural de la Constitución Política de 1991. Por último, la aplicación de esta ley y sus disposiciones derivadas, deberán reconocer la experticia, conocimiento y legitimidad de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que han sido pioneros en liderar la discusión sobre la necesidad de cambiar el enfoque prohibicionista, peligrosista y estigmatizador como se ha abordado el asunto de las drogas en el país, además de su aporte en la promoción de buenas prácticas de cuidado, disminución de riesgos y mitigación de daños con iniciativas exitosas en el país.

3.1.2 Sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

Según el Ministerio de Salud de Colombia⁴, en armonía con la Organización Panamericana de Salud, las sustancias psicoactivas (SPA) o psicotrópicas es definida como:

“Toda sustancia introducida en el organismo por cualquier vía de administración (ingerida, fumada, inhalada, inyectada, entre otras) produce una alteración del funcionamiento del sistema nervioso central del individuo, la cual modifica la conciencia, el estado de ánimo o los procesos de pensamiento. Su consumo puede crear consumo problemático o dependencia.”

Esta definición, ampliamente aceptada en la literatura, abarca sustancias lícitas con una historia de regulación estatal como el alcohol o el tabaco, así como sustancias ilícitas, también consideradas como estupefacientes por los tratados de fiscalización

internacional de drogas de las Naciones Unidas⁵ y que, por ser consideradas ilícitas, no cuentan con un marco regulatorio de sus mercados en Colombia.

Aunque es clara la diferencia entre el tratamiento en la categorización de licitud e ilicitud de estas sustancias, el enfoque de protección de derechos, la promoción de buenas prácticas de cuidado, la reducción de riesgos y mitigación de daños que este Proyecto de ley contempla, es pertinente para la condición de riesgo y vulnerabilidad en la integralidad de quien decide consumirlas independientemente de su estatus legal o normativo. Por esto, este Proyecto de ley no limita o diferencia su aplicación dependiendo del estatus legal que tenga un grupo de sustancia particular, entre otras razones, porque dicho estatus puede cambiar de acuerdo con la tendencia regulatoria en la que está entrando el contexto nacional e internacional.

3.2 Capítulo II: Respeto al derecho a tomar decisiones informado.

Reconocer al individuo como un sujeto con capacidad de discernimiento y agencia sobre sí mismo y sus decisiones es un paso fundamental para él reconocer su dignidad y el respeto a su libre desarrollo de la personalidad. Resulta necesario entonces, brindarle información adecuada para que sus decisiones tengan una conciencia de responsabilidad y cuidado de sí mismo y su entorno. No es en vano que, la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1994 halla como como objetivos precisos del Estado, si este encuentra indeseable el consumo de estupefaciente sin vulnerar la libertad de las personas, combatir la ignorancia y generar las condiciones adecuadas para que cada persona elija su forma de vida responsable.

Desde un enfoque de derechos, la implementación de políticas y acciones estatales que buscan la disminución de los riesgos y mitigación de los daños en los usos y consumos de drogas, es fundamental contemplar medidas que permitan el acceso oportuno a información veraz, confiable, actualizada y basada en la evidencia con fundamento científico sobre todo lo relacionado al consumo de sustancias psicoactivas, desde información detallada sobre las sustancias disponibles y en circulación nacional, sus efectos en el cuerpo, en la mente y en el comportamiento, así como buenas prácticas de cuidado e información pertinente en la gestión de los riesgos y los daños que implican su consumo.

La información es fundamental, no solo para que las personas consumidoras tomen decisiones más conscientes y de manera responsable, sino también para el monitoreo y coordinación de acciones por parte del Estado y de sus instituciones, sobre las

⁴ Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2016. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/Abec-salud-mental-psicoactivas- octubre-2016-minsalud.pdf>.

⁵ Los tratados de fiscalización internacional de drogas de las Naciones Unidas suscritos por Colombia son: Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Convenio sobre Sustancias sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

prácticas de consumo, las sustancias en circulación y los posibles riesgos químicos para los consumidores.

3.3 Capítulo III: Respeto a los usuarios y consumidores

Las disposiciones contempladas en este capítulo buscan que el tratamiento a usuarios y consumidores de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas estén en el marco del respeto a sus derechos protegidos por la Corte Constitucional y el marco normativo de Colombia.

La dosis de uso personal ha tenido un extenso debate jurídico y político en el país. Sin embargo, en reiteradas ocasiones, se ha establecido que este es un derecho que los consumidores de sustancias psicoactivas en el marco de su autonomía personal protegida por la Constitución Política de 1991. El artículo 2° del Estatuto Nacional de Estupefacientes, Ley 30 de 1986 establece que:

“Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad.”

Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional que despenalizó el uso, consumo y porte de sustancias psicoactivas.

El autocultivo de plantas de cannabis es una medida adoptada por el Decreto 613 de 2017 y el 811 de 2021⁶. Esta medida busca proteger al consumidor adulto de cannabis para que autocultive su dosis personal de cannabis sin que tenga que acudir al mercado ilegal monopolizado por grupos al margen de la ley y los cuales no se garantiza la calidad de su producto ni la trazabilidad de su origen.

3.4 Capítulo IV. Disminución del riesgo, mitigación del daño y buenas prácticas del cuidado.

El consumo de sustancias psicoactivas es una realidad en el mundo. El objetivo de “un mundo libre de drogas” ha sido, a todas luces, un objetivo fallido. Los resultados que ha tenido la lucha contra las drogas han sido marginales a los índices de consumo y comercialización.⁷ La guerra contra las

drogas, además de ser poco eficaz, tiende a ser poco eficiente. Los Estados gastan millones de dólares en la fiscalización de los mercados ilegales de drogas y éstos mutan a mecanismos más avanzados para ser efectivos en sus objetivos de distribuir y comercializar las sustancias. El informe Mundial sobre las Drogas de 2021 de la UNODC⁸ alerta sobre el creciente mercado ilegal de drogas a través de sofisticados mecanismos de innovación tecnológica y su capacidad de adaptabilidad, ha hecho que sus ventas sigan en aumento a pesar de la inversión para intentar acabarlas. Esto, a costa de criminalizar al consumidor.

“La tendencia de una política pública basada principalmente en el control de la oferta de drogas ha fortalecido el enfoque tradicional de criminalizar a la persona que consume, lo cual ha logrado limitadas respuestas y efectos en la mitigación de los daños asociados a este fenómeno. Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia⁹.”

Una respuesta cada vez más común por parte de los Estados del mundo es la de regularizar ciertos mercados de estupefacientes y entender el consumo como un asunto de salud pública que requiere de medidas para disminuir los riesgos y mitigar los daños en los consumos problemáticos. Colombia no ha sido la excepción y, a pesar de que aún predomina el enfoque prohibicionista y la posibilidad de regulación de estos mercados tienen grandes desafíos en el debate público, el Estado ha aceptado el consumo de sustancias psicoactivas como una realidad inexorable.

Es por esto por lo que, desde el 2008 el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del Observatorio de Drogas de Colombia, realiza un Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, en el cual se realiza una encuesta a consumidores de todo tipo de sustancia psicoactiva regulada y no regulada para conocer su comportamiento. Además, en el 2012 se aprobó la Ley 1566 la cual declara el consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública, propiciando un marco normativo para que las personas cuyos consumos sean problemáticos puedan acceder a servicios de salud especializados y se les garantice sus derechos.

Sin embargo, estas medidas han sido insuficientes para disminuir los riesgos y fomentar una cultura del cuidado y del consumo adecuado de las sustancias psicoactivas. El mejor ejemplo de esto es el alcohol que, a pesar de tener una regulación de vieja data en el país, su consumo problemático tiene aún altos índices de consumo perjudicial o de abuso. Según

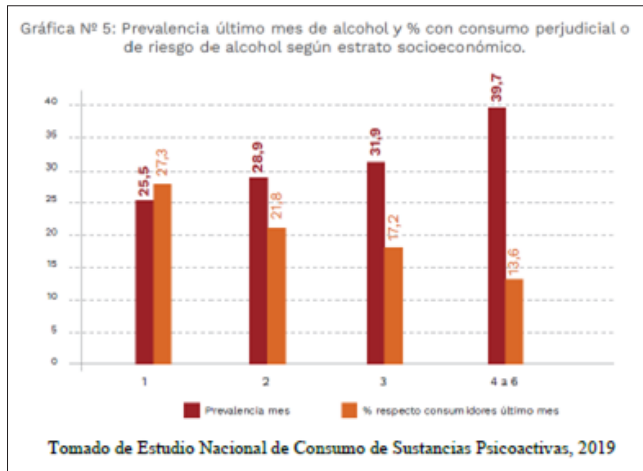
⁶ Decretos Reglamentarios de la Ley 1787 de 2016 la cual tiene como objeto crear un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano.

⁷ Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, 2018. *Recuperado de:* <https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-Report-Informe-Dossier-deprentsa-SPA.pdf>

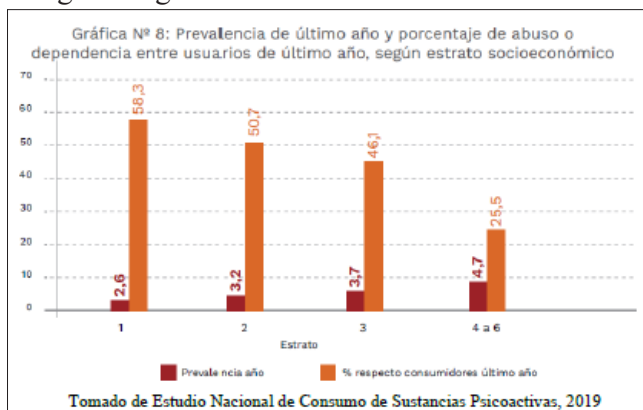
⁸ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2021. *Recuperado de:* https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/2021_06_24_informe-mundial-sobre-las-drogas-2021-de-unodc_-los-efectos-de-la-pandemia-aumentan-los-riesgos-de-las-drogas--mientras-la-juventud-subestima-los-peligros-del-cannabis.html

⁹ Ministerio de Salud de Colombia. 2012. Guía Práctica para entender los derechos en salud y la atención integral de las personas que consumen sustancias psicoactivas.

el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, cerca de un millón quinientas mil personas pueden considerarse como consumidoras perjudiciales o de riesgo de alcohol. Esto es, el 6,1% de la población total de Colombia y el 20,4% de la población consumidora de esta sustancia, siendo los estratos 1, 2 y 3, el segmento poblacional con mayores porcentajes de consumo perjudicial del alcohol.



Sin embargo, hay una clara diferencia entre el consumo de sustancias psicoactivas y el consumo perjudicial, problemático o de riesgo de sustancias psicoactivas. Para continuar con el ejemplo del alcohol, en la gráfica anterior puede verse que, aunque los estratos 4 al 6 tienen mayor prevalencia en el consumo de alcohol, su porcentaje de consumo perjudicial o de riesgo es muy inferior a los estratos 1, 2 y 3 que tienen a su vez, menor prevalencia en el consumo. Este comportamiento también es similar en el consumo de sustancias ilícitas, como lo ilustra la siguiente gráfica del mismo estudio.



Esto puede llevar a pensar que es posible propender por un consumo responsable sin que esto conlleve a un consumo problemático, perjudicial o que genere abuso o dependencia. Ese es un reto que las políticas públicas y los programas gubernamentales tienen, fundamentalmente, en los estratos 1, 2 y 3. La información sobre los efectos en el cuerpo, el comportamiento y la actividad cognitiva es un paso importante para concientizar a las personas consumidoras y aumentar la percepción del riesgo al momento de consumir sustancias psicoactivas independientemente de su estatus legal. Aumentar la percepción del riesgo permitirá que las personas consumidoras contemplen prácticas de cuidado, prácticas para disminuir esos riesgos y

protocolos o acciones encaminadas a mitigar el daño si lo hubiere.

La disminución del riesgo y la mitigación de daños son enfoques de vanguardia al momento de abordar el consumo de sustancias psicoactivas desde el paradigma de la salud pública. Estos enfoques buscan preservar la integridad física, cognitiva y social de la persona consumidora sin que haya lugar a la criminalización del consumo o la propensión -muchas veces ineficaz- a la abstinencia. Una descripción precisa de los objetivos de estos enfoques es la contenida en la Exposición de Motivos del PL 223-2021C del H. R. Jorge Enrique Benedetti Martelo

“Estas políticas no usan el cese de todo uso de drogas como su criterio para intervenciones y políticas exitosas. El objetivo es lograr avances positivos en la calidad de vida, así como en el bienestar individual y comunitario. Si el paciente decide que quiere trabajar hacia la abstinencia esto es aún mejor, pero dicha expectativa nunca se coloca en el paciente. El profesional de reducción de riesgos y daños busca reunirse con el paciente en donde este se encuentra en términos de su motivación y capacidad para efectuar cambios”¹⁰

Estos enfoques, que se han implementado con éxito para evitar la propagación de infecciones de Hepatitis C, VIH y tuberculosis por el uso y consumo de sustancias psicoactivas inyectables, así como la implementación de estrategias de consumo regulado para personas con problemas de farmacodependencia, pueden ser implementados para cualquier tipo de consumo de sustancias psicoactivas legales o ilegales con estrategias diferenciadas para cada tipología de consumo. Algunas de estas son: disponibilidad de información sobre la sustancia a consumir, sus compuestos y los efectos que genera en el cuerpo, la mente y el comportamiento de quien consume; procedimientos para analizar sustancias y advertir cualquier tipo de adulterantes; abundante consumo de agua potable antes, durante y después del consumo; disponer de zonas de descanso en zonas de habitual consumo; acceder a protocolos de mitigación de daño y si lo amerita, atención médica de manera oportuna.

Así mismo, este Proyecto de ley contempla un especial énfasis en la promoción de una cultura del cuidado a través de buenas prácticas en el uso y consumo de sustancias psicoactivas. Las buenas prácticas del cuidado son aquellas que propenden por el cuidado integral de la persona en una situación de vulnerabilidad como lo es el consumo de cualquier sustancia psicoactiva. Estas prácticas van más allá de las acciones reactivas o preventivas de los enfoques de disminución del riesgo y mitigación del daño, pues consideran el entorno, la seguridad de la persona usuaria, la consciencia sobre lo que

¹⁰ Proyecto de ley PL 223-21C, Cámara de Representantes de Colombia.

consume y en las condiciones que consume, entre otros aspectos encaminados a consumos más responsables y conscientes para el cuidado de sí mismo. Esta es una perspectiva que requiere de tiempo, esfuerzo y constancia para establecer en la sociedad, un marco de comportamiento y unos valores que conduzcan a la construcción de una ética del consumo consciente y responsable, que reivindique la libertad del individuo sin que esta libertad sacrifique su bienestar y el bienestar de su entorno.

La sociedad civil organizada en Colombia ha sido pionera en la implementación de enfoques de disminución de riesgos y mitigación de daños, así como la promoción de buenas prácticas de cuidado y consumo responsable. Algunas de estas organizaciones, como la Acción Técnica Social entre otras, han implementado estrategias de vanguardia para que las personas usuarias de sustancias psicoactivas se informen de las sustancias que consumen y gestionen sus riesgos y placeres, entre esas estrategias están el análisis de sustancias psicoactivas en lugares de habitual consumo para el testeado de sus componentes y alertar los posibles adulterantes y/o suplantadores que contengan las sustancias analizadas. Esto acompañado de un seguimiento y divulgación, en tiempo real, de alertas por posibles riesgos químicos, prácticas peligrosas de consumo o nuevas sustancias psicoactivas en circulación. La experiencia y el conocimiento de las organizaciones de la sociedad civil, universidades y demás instituciones serán de gran importancia en la implementación y evaluación de las políticas y acciones derivadas de este Proyecto de ley después de su aprobación.

4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A pesar del enfoque prohibicionista que ha imperado en Colombia respecto al asunto de las drogas o de las sustancias psicoactivas ilícitas, el país ha tenido avances significativos para proteger los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía del individuo y el derecho a la salud. La mayoría de estos están protegidos por las disposiciones de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, existen antecedentes jurídicos vigentes que protegen estos derechos.

En definitiva, el más paradójico fue la expedición de la Ley 30 de 1986 “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupeficientes y se dictan otras disposiciones”, el cual penalizó el porte y consumo de sustancias psicoactivas¹¹, pero que, al tiempo, permitió la dosis de uso personal en su artículo 2°:

“ARTÍCULO 2°. (Definiciones). Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

(...)

- j) *Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupeficientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier otra sustancia a base de cocaína que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de (2) gramos.*

No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad”.

En esta misma ley, se contempló la penalización de la plantación superior a veinte (20) plantas de marihuana o de cualquier otra droga que produzca dependencia, abriendo la posibilidad de permitir cultivos inferiores a (20) plantas sin ningún tipo de penalización siempre y cuando sea de uso personal.

Durante la primera década del nuevo siglo, hubo varios intentos por parte del Gobierno nacional para prohibir y penalizar el porte y consumo de estupeficientes desde la Constitución Política. A pesar de los intentos fallidos, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 02 del 2009 por el cual modificaba el artículo 49 de la Constitución y elevaba, a rango constitucional, la prohibición del porte y consumo de estupeficientes.

Aunque este acto legislativo se demandó ante la Corte Constitucional, esta se declaró inhbida para pronunciarse de fondo en la Sentencia C-574 de 2011. Sin embargo, dejó claro que este acto legislativo no puede entenderse como una medida que conlleve a una conducta punible por parte del Estado, sino como una disposición constitucional para proteger la salud de las y los colombianos. Discusión desarrollada en el apartado de *justificación* en la Exposición de Motivos del presente Proyecto de ley.

En el 2012 se promulgó la Ley 1566 “*Por medio de la cual, se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas*”. Esta ley le dio un vuelco al enfoque punitivo de las drogas para darle el tratamiento de salud pública que estaba imperando en el mundo. Este paso fue importante para reconocer y proteger, vía legislativa, el derecho a la salud de los consumidores, especialmente aquellos que necesitan atención especializada para consumos problemáticos.

Posteriormente, se promulgó la Ley 1787 de 2016 “*por medio del cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009*” la cual tenía como objeto “*regular el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados*”. Esto generó un

¹¹ Disposición declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1994, protegiendo el Derecho al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía del individuo y el derecho a la igualdad. Esta icónica sentencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz argumentó que la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, los derechos de las otras personas.

desarrollo de la disposición constitucional enfocada a la promoción y protección de la salud a partir de una sustancia no regulada como el cannabis.

En el 2021, el Honorable Representante Jorge Enrique Benedetti Martelo, presentó el Proyecto de ley 223/2021 Cámara, “*por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones*”. Este contemplaba acciones encaminadas a la mitigación de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas enfocadas, principalmente, en la edificación de una institucionalidad sólida que se encargara de esto. El Proyecto de ley, a pesar de ser aprobado en primer debate, no surtió trámite y fue posteriormente archivado.

5. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.



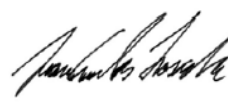



Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica,

- ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil,
- iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

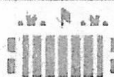
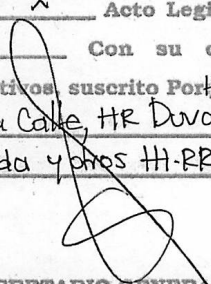
De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto es proteger los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad y la salud de los colombianos conforme a la Constitución Política de Colombia y a través de disposiciones y acciones que le permitan al Estado, a los individuos y a la sociedad promover buenas prácticas de cuidado, reducir riesgos y mitigar daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas en el territorio, lo cual genera un beneficio que redundará en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de *interés cuando el congresista participe, discuta, vote un Proyecto 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 los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

De los honorables Congresistas,

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia	 HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República Coalición Alianza Verde Centro Esperanza
 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano	 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad	 JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde

 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido Alianza Verde	 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ Representante a la Cámara Bogotá Partido Alianza Verde
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Nuevo Liberalismo	

 CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL
El día <u>01</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2022</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____ No. <u>091</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HR Daniel Carvalho</u> <u>HR Humberto de la Calle, HR Duvalier Sanchez</u> <u>HR Juan C. Lozada y otros HR RR</u>
 SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2022

PARTE DISPOSITIVA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2022

por el cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en esta materia.

“El Congreso de Colombia,
DECRETA”

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto, establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual, es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país y a la vez disminuir de manera significativa las tasas de siniestralidad laboral en los sectores público y privado.

Artículo 2°. *Definiciones.* Con el fin de facilitar la mejor comprensión de la presente ley, se considera importante tener en cuenta las siguientes definiciones:

Sistema General de Riesgos Laborales: Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

Accidente de trabajo. Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.

También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la función sindical, aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente se produzca en cumplimiento de dicha función.

De igual forma se considera accidente de trabajo el que se produzca por la ejecución de actividades recreativas, deportivas o culturales, cuando se actúe por cuenta o en representación del empleador o de la

empresa usuaria cuando se trate de trabajadores de empresas de servicios temporales que se encuentren en misión.

Enfermedad laboral. Es enfermedad laboral la contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral o del medio en el que el trabajador se ha visto obligado a trabajar. El Gobierno nacional, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como laborales y en los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades laborales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacional será reconocida como enfermedad laboral, conforme lo establecido en las normas legales vigentes.

Seguridad y salud en el trabajo (SST). Seguridad y salud en el trabajo (SST). La Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) es la disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones.

Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SG-SST). El Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud en el trabajo.

Administradora de Riesgos Laborales. Son las entidades del sector público y privado, encargadas de la afiliación y administración del Sistema General de Riesgos Laborales.

Vigilancia. Es el cuidado y la supervisión de las cosas conforme una obligación o responsabilidad.

Control. Instrumento de gestión que comprende la evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del funcionamiento de un proceso con el fin de planear y adoptar medidas en caso de identificar hallazgos.

Optimización. Búsqueda de mejores resultados, más eficacia o mayor eficiencia en el desempeño de alguna tarea.

Siniestralidad Laboral. Eventos que sobrevienen por causa o con ocasión del trabajo y que pueden desencadenar en el afectado, una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte.

Intermediación. Actividad mediante la cual una persona natural o jurídica, media o gestiona intereses en común de partes interesadas.

Gastos administrativos. Recursos económicos disponibles de carácter permanente, utilizados para el correcto funcionamiento y desempeño de un negocio.

Artículo 3°. *Indicadores de impacto.* Las administradoras de riesgos laborales deberán generar y presentar al final de cada vigencia, a las comisiones séptimas conjuntas de cámara y senado y a los actores del sistema general de riesgos laborales, los indicadores de impacto a través de los cuales se pueda conocer el grado de eficiencia y eficacia en relación con el uso adecuado de los recursos que ingresan por concepto de afiliación a riesgos laborales incluido el reporte de los gastos de administración causados anualmente.

Artículo 4°. *Límite gastos de administración por las administradoras de riesgos laborales.*

Artículo 1°. Definición Del Límite. Sera el Ministerio del Trabajo, quien, en uso de sus facultades legales, realizará en los 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, los estudios técnicos, actuariales y financieros a partir de los cuales, se actualizará el límite máximo de los gastos de administración de los cuales pueden hacer uso las administradoras de riesgos laborales. De ninguna manera, dicho porcentaje podrá exceder el 8%.

Lo anterior conforme lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012.

Parágrafo Transitorio. Lo aquí previsto se reglamentará por el Ministerio del Trabajo, a más tardar en enero de 2024.

Artículo 5°. Derogar el párrafo 5, del Artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, que dispone lo siguiente: *“La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio de Trabajo. Quien actué en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales.”*

NOTA: Se elimina la labor de intermediación en el ramo de los riesgos laborales.

Artículo 6°. *Prohibición para ejercer el ramo de los riesgos laborales.* Una vez se encuentre plenamente demostrado por autoridad competente que las compañías administradoras de riesgos laborales han incurrido de manera recurrente en el uso indebido de recursos propios del sistema general de riesgos laborales, les quedará estrictamente prohibido su ejercicio en el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a que haya lugar.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para que reglamente las competencias, las entidades facultadas y los criterios que definen la prohibición para ejercer en el ramo de los riesgos laborales, cuando las administradoras de riesgos laborales utilicen y destinen de forma recurrente e indebida los recursos del sistema general de riesgos laborales.

Artículo 7°. *Objeto del Fondo de Riesgos Laborales.* Modifíquese, el literal D, del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012.

“Artículo 12. Objeto del Fondo de Riesgos Laborales. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 776 de 2002, que sustituyó el artículo 88 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así: El Fondo de Riesgos Laborales tiene por objeto: a) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en todo el territorio nacional y ejecutar programas masivos de prevención en el ámbito ciudadano y escolar para promover condiciones saludables y cultura de prevención, conforme los lineamientos de la Ley 1502 de 2011; b) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en la población vulnerable del territorio nacional. c) También podrán financiarse estudios de investigación que soporten las decisiones que en materia financiera, actuarial o técnica se requieran para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales, así como para crear e implementar un sistema único de información del Sistema y un Sistema de Garantía de Calidad de la Gestión del Sistema de Riesgos Laborales; d) Atendiendo el principio de solidaridad, se financiará, el 70%, de un seguro voluntario llamado Seratel, el cual se podrá adquirir con el fin de brindar cobertura anual tal como actualmente opera el SOAT, para garantizar el reconocimiento de las prestaciones asistenciales y económicas (por muerte, invalidez e incapacidad permanente parcial certificada por Junta de Calificación de Invalidez) derivadas de las contingencias de origen laboral (accidente y enfermedad laboral), que padezcan los trabajadores de la fuerza laboral informal del país, razón por la cual el gobierno nacional deberá reglamentar esta materia. e) Crear un sistema de información de los riesgos laborales con cargo a los recursos del Fondo de Riesgos Laborales; f) Financiar la realización de actividades de promoción y prevención dentro de los programas de atención primaria en salud ocupacional; g) Adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Riesgos laborales; dentro del ámbito de su competencia. h) Pago del encargo fiduciario y su auditoría y demás recursos que se deriven de la administración del fondo. Parágrafo. Los recursos del Fondo de Riesgos Laborales no pertenecen al Presupuesto General de la Nación, no podrán ser destinados a gastos de administración

y funcionamiento del Ministerio ni a objeto distinto del fondo previsto en la presente ley, serán manejados en encargo fiduciario, administrado por entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera. En dicho encargo se deberán garantizar como mínimo, las rentabilidades promedio que existan en el mercado financiero.”

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley regirá a partir del momento de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias.



OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO

Representante a la Cámara

Por Bogotá Distrito Capital



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ

Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de *eficiencia, universalidad y solidaridad* en los términos que establezca la ley. Del mismo modo, la precitada norma superior consagra expresamente que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La Ley 100 de 1993, en su preámbulo define la Seguridad Social Integral como: “Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”; de igual manera, en su capítulo I, artículo 2°, literal A, hace alusión al principio de la eficiencia, así: “Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente”, y se adentra en el Sistema General de Riesgos Profesionales a través de los artículos 249, 250, 251, 252, 253, 254 del libro III del referido texto normativo. Por consiguiente, es en deber del Estado, garantizar que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al

igual que los del Sistema General de Pensiones y de Salud, se utilicen y destinen adecuadamente de acuerdo a lo previsto en la normatividad legal vigente en seguridad social, por lo cual se hace indispensable que el Gobierno nacional fortalezca los procesos de vigilancia, control y optimización de los mismos.

Y es que, a pesar de que actualmente existe un bloque normativo robusto que establece la forma como se deben recaudar, distribuir y vigilar los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es imperativo y necesario, expedir una ley a través de la cual, se fortalezca y haga más riguroso el proceso de vigilancia, control y optimización de dineros que ingresan por concepto de afiliación y cobertura en riesgos laborales.

El Gobierno nacional determinó la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, mediante el Decreto ley 1295 de 1994, por el cual se constituye el marco legal de aseguramiento para los riesgos inherentes al trabajo en Colombia, permitiendo al sector público y privado brindar cobertura en este campo a la población trabajadora del país.

El Decreto ley 1295 de 1994, el Sistema General de Riesgos Profesionales, conforme su artículo 1°, quedó definido, así: “Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

El Sistema General de Riesgos Profesionales establecido en el Decreto 1295 de 1994, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, con las modificaciones previstas en este Decreto, hacen parte integrante del sistema general de riesgos profesionales.”

Con la entrada en vigencia del Decreto 1295 de 1994, se avanzó de manera sustancial en la estructuración, organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales, inspirado en un modelo progresista, inclusivo y garantista, cuyo propósito no era otro que el de promover condiciones de trabajo seguras a la fuerza laboral del país y protegerla frente a las adversidades que pudiesen presentarse con ocasión o en desarrollo de las actividades laborales realizadas.

Posteriormente, se expidió, la Ley 1562 de 2012, “Por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”, la mencionada disposición normativa, como parte de su articulado, determinó la forma en que se distribuirán, vigilarán y optimizarán los recursos del Sistema General de

Riesgos Laborales, además de definir las acciones dirigidas a fortalecer la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector empresarial del país.

En relación con el monto de las cotizaciones que deben realizar los empleadores al sistema general de riesgos laborales, la Ley 1562 de 2012, señala en su artículo 6°, lo siguiente:

“Artículo 6°. Monto de las cotizaciones. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en literal a) numeral 5 del artículo primero de esta ley. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo, así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.”

Se colige del anterior artículo, que el gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo está facultado para establecer el mecanismo mediante el cual se pueden modificar o ajustar los aportes o cotizaciones al sistema general de riesgos laborales a partir del grado de madurez de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), la variación de las tasas de siniestralidad y la severidad de las contingencias de origen laboral.

Específicamente, en relación con los recaudos, el Decreto 1072 de 2015, capítulo 3, artículo 2.2.4.3.1., señala, lo siguiente: “Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se determinan de acuerdo con: 1. La actividad económica del empleador; 2. Índice de lesiones incapacitantes de cada empleador, calculado según la metodología general definida por el Ministerio del Trabajo, y 3. El cumplimiento de las políticas y la ejecución del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo”, y adicionalmente, con el propósito de garantizar el sostenimiento financiero del sistema general de riesgos laborales, el Decreto 1072 de 2015, en su título 4, capítulo 3, artículo 2.2.4.3.5., en lo que respecta a las fuentes de captación de recursos, estableció: “Tabla de Cotizaciones Mínimas y Máximas. En desarrollo del artículo 27 del Decreto 1295 de 1994, se

adopta la siguiente tabla de cotizaciones para cada clase de riesgo:

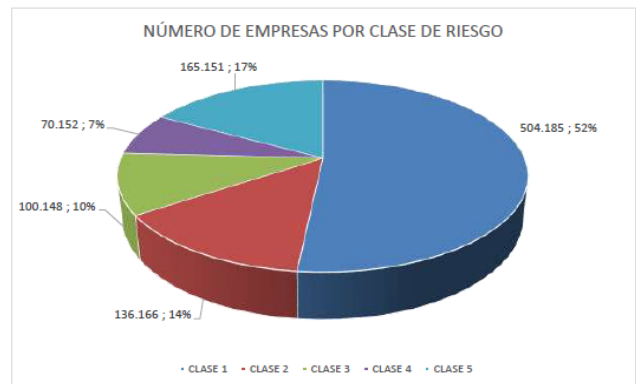
TABLA DE COTIZACIONES MÍNIMAS Y MÁXIMAS

CLASE DE RIESGO	VALOR MÍNIMO	VALOR INICIAL	VALOR MÁXIMO
I	0,348%	0,522%	0,696%
II	0,435%	1,044%	1,653%
III	0,783%	2,436%	4,089%
IV	1,740%	4,350%	6,060%
V	3,719%	6,960%	8,700%

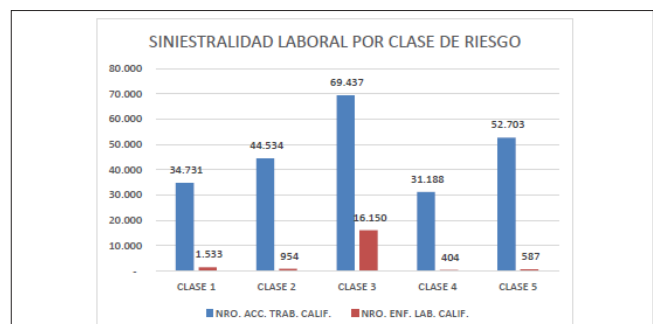
Toda empresa que ingrese por primera vez al Sistema General de Riesgos Laborales, cotizará por el valor correspondiente al valor inicial de la clase de riesgo que le corresponda.”

En consonancia con lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto ley 1295 de 1994, dispuso: “El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, revisará periódicamente la tabla de clasificación de actividades económicas: cuando menos una vez cada tres (3) años, e incluirá o excluirá las actividades económicas de acuerdo al grado de riesgo de las mismas, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de salud ocupacional emitidos por entidades especializadas”. razón por la que en el presente año, expidió el decreto 768 de 2022, “por el cual se actualiza la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”.

Es importante conocer cifras publicadas por Fasecolda correspondientes al ramo de los riesgos laborales generadas durante el año 2022, las cuales corresponden a:



Fuente: Fasecolda 2022. Gráfica 1. El mayor porcentaje de empresas afiliadas al sistema general de riesgos laborales se encuentran concentradas en clase de riesgo 1 con un 52%, seguida por la clase de riesgo 5 con un 17%.



Fuente: Fasecolda 2022. Gráfica 2. El mayor número de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 1. Clase de riesgo y siniestralidad laboral (AT y EL)

CLASE DE RIESGO	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	%	NRO. ENF. LAB. CALIF.	%
CLASE 1	34.731	14,9%	1.533	7,8%
CLASE 2	44.534	19,1%	954	4,9%
CLASE 3	69.437	29,9%	16.150	82,3%

CLASE DE RIESGO	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	%	NRO. ENF. LAB. CALIF.	%
CLASE 4	31.188	13,4%	404	2,1%
CLASE 5	52.703	22,7%	587	3,0%
TOTAL	232.593	100,0%	19.628	100,0%

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 1. El mayor porcentaje de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 2. Consolidado descripción clase de riesgo, sector económico, número de empresas, tipo de vinculación del trabajador y siniestralidad laboral (accidente y enfermedad laboral por clase de riesgo).

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONOMICO	NRO. EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	NRO. ENF. LAB. CALIF.
CLASE 1	Administración Pública Y Defensa	5.067	337.676	249.435	587.111	5,57%	3.530	136
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	13.071	8.955	20.427	29.382	0,28%	262	34
	Comercio	110.726	669.551	9.871	679.422	6,45%	7.657	127
	Educación	15.573	450.906	68.765	519.671	4,93%	5.014	184
	Financiero	11.854	306.238	13.082	319.320	3,03%	1.442	94
	Hoteles Y Restaurantes	20.430	100.569	897	101.466	0,96%	3.040	20
	Industria Manufacturera	4.251	18.343	341	18.684	0,18%	185	6
	Inmobiliario	106.430	1.139.448	52.524	1.191.972	11,31%	6.965	435
	Servicio Doméstico	168.819	118.205	644	118.849	1,13%	1.034	20
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	28.024	251.931	131.261	383.192	3,64%	3.827	106
	Servicios Sociales Y De Salud	15.069	100.118	19.372	119.490	1,13%	1.602	366
Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	4.871	50.017	4.231	54.248	0,51%	173	5	
CLASE 2	Administración Pública Y Defensa	1.040	35.754	7.102	42.856	0,41%	457	72
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	33.146	233.491	6.422	239.913	2,28%	17.727	99
	Comercio	29.024	325.049	5.165	330.214	3,13%	7.051	120
	Construcción	336	1.557	93	1.650	0,02%	11	0
	Financiero	1.627	13.348	1.972	15.320	0,15%	67	0
	Hoteles Y Restaurantes	18.497	159.388	2.831	162.219	1,54%	4.857	87
	Industria Manufacturera	19.057	219.019	2.440	221.459	2,10%	5.124	194
	Inmobiliario	15.616	245.100	8.700	253.800	2,41%	5.671	162
	Pesca	626	3.276	97	3.373	0,03%	162	0
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	5.544	38.606	8.739	47.345	0,45%	895	10
	Servicios Sociales Y De Salud	7.963	39.496	9.328	48.824	0,46%	844	170
Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	3.690	172.375	2.095	174.470	1,66%	1.668	40	

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONOMICO	NRO EMPRESAS	NRO TRAB DEP	NRO TRAB INDEP	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES	NRO ACC TRAB CALIF	NRO ENF LAB CALIF
CLASE 3	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	6.938	115.913	1.126	117.039	1,11%	4.858	308
	Comercio	20.533	150.892	2.632	153.524	1,46%	3.909	37
	Construcción	4.226	24.904	974	25.878	0,25%	532	13
	Eléctrico, Gas Y Agua	1.899	28.634	5.301	33.935	0,32%	1.168	10
	Hoteles Y Restaurantes	1.285	17.071	457	17.528	0,17%	594	17
	Industria Manufacturera	37.724	634.436	8.404	642.840	6,10%	24.258	671
	Inmobiliario	5.196	313.271	15.338	328.609	3,12%	12.764	507
	Minas Y Canteras	53	1.305	8	1.313	0,01%	55	1
	Organos Extraterritoriales	42	1.364	1.280	2.644	0,03%	36	2
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	5.842	80.761	16.250	97.011	0,92%	3.225	334
	Servicios Sociales Y De Salud	8.648	389.835	142.685	532.520	5,05%	14.642	14.222
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	7.762	114.090	5.428	119.518	1,13%	3.396	28
CLASE 4	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	2.404	30.800	676	31.476	0,30%	2.282	31
	Comercio	12.710	82.135	4.916	87.051	0,83%	2.508	15
	Construcción	8.578	70.270	2.832	73.102	0,69%	1.860	8
	Eléctrico, Gas Y Agua	990	38.577	2.285	40.862	0,39%	1.065	15
	Industria Manufacturera	6.439	120.007	4.279	124.286	1,18%	5.119	102
	Inmobiliario	3.659	376.973	3.533	380.506	3,61%	6.243	55
	Minas Y Canteras	52	1.248	19	1.267	0,01%	32	1
	Pesca	149	1.382	66	1.448	0,01%	43	1
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	519	6.511	675	7.186	0,07%	325	3
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	34.652	483.225	67.143	550.368	5,22%	11.711	173
CLASE 5	Administración Pública Y Defensa	635	37.530	3.326	40.856	0,39%	1.273	78
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	955	6.864	291	7.155	0,07%	594	1
	Comercio	1.434	11.779	449	12.228	0,12%	354	7
	Construcción	100.624	773.425	28.993	802.418	7,61%	25.810	58
	Industria Manufacturera	11.951	110.139	4.026	114.165	1,08%	4.856	55
	Inmobiliario	39.625	291.596	18.697	310.293	2,94%	9.025	52
	Minas Y Canteras	6.305	146.073	2.822	148.895	1,41%	9.102	148
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	255	1.256	516	1.772	0,02%	44	1
	Servicios Sociales Y De Salud	1.964	15.944	3.798	19.742	0,19%	573	175
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	1.403	45.475	2.247	47.722	0,45%	1.072	12
TOTAL GENERAL		975.802	9.562.101	977.306	10.539.407	100,00%	232.593	19.628

Fuente: Fasescolda 2022. Tabla 2. El número de empresas que realizan aportes al sistema general de riesgos laborales según datos reportados durante el transcurso del año 2022, corresponde a 975.802; de igual manera, se observa que los trabajadores dependientes (9.562.101) se encuentran afiliados a riesgos laborales en mayor número que los independientes (977.306), mientras que las cifras de accidentalidad laboral sobrepasan significativamente las de enfermedad laboral en el periodo referido.

Tabla 3. Administradoras de riesgos laborales, número y porcentaje de empresas afiliadas, tipo de vinculación de los trabajadores.

ARL	NRO. EMPRESAS	PORCENTAJE EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES
ALFA	786	0,08%	55.633	159	55.792	0,53%
AURORA	74	0,01%	8.544	20	8.564	0,08%
AXA COLPATRIA	85.357	8,75%	1.408.958	36.531	1.445.489	13,72%
BOLIVAR	16.511	1,69%	803.144	20.237	823.381	7,81%
COLMENA	30.935	3,17%	771.748	89.132	860.880	8,17%
EQUIDAD	13.654	1,40%	158.539	5.590	164.129	1,56%
POSITIVA	371.424	38,06%	1.904.779	494.999	2.399.778	22,77%
SURA	457.061	46,84%	4.450.751	330.636	4.781.387	45,37%
TOTAL	975.802	100,00%	9.562.096	977.304	10.539.400	100,00%

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 3. La ARL SURA tiene el mayor número (457.061) y porcentaje (46.84%) de empresas afiliadas a riesgos laborales durante el transcurso del año 2022. Así mismo, el número de afiliados a riesgos laborales es mayor en el caso de los trabajadores dependientes (9.562.096) en relación con los independientes (977.304).

A partir de lo anterior, es claro que aún existe una diferencia significativa en lo que concierne a la cobertura por parte del sistema general de riesgos laborales al comparar las cifras por tipo de vinculación entre trabajadores dependientes e independientes; de igual manera continúa existiendo una mayor incidencia de ocurrencia de accidentes laborales en comparación con la enfermedad laboral al verificar el comportamiento de la siniestralidad laboral en el 2022, lo que de una u otra forma genera alertas en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control en relación con la destinación de los recursos que se recaudan por concepto de afiliación a riesgos laborales los cuales en mayor proporción deberían utilizarse en la prevención de la accidentalidad y la enfermedad laboral.

Es allí, en la vigilancia y control, donde la intervención oportuna del estado, se convierte en un factor fundamental toda vez que el seguimiento al uso y la administración de los recursos que perciben las administradoras de riesgos laborales por concepto de cobertura en este campo, es el insumo para identificar si hay algo por mejorar o ajustar en las disposiciones normativas internas, o si, por el contrario, su inversión o destinación se hace actualmente con apego a la Ley.

En lo que tiene que ver con la distribución de los porcentajes de la cotización a riesgos laborales, la Ley 1562 de 2012, establece:

“Artículo 11. Servicios de Promoción y Prevención. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:

1. *Actividades básicas programadas y evaluadas conforme a los indicadores de Riesgos Laborales para las empresas correspondiente al cinco por ciento (5%) del total de la cotización, como mínimo serán las siguientes: a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional,*

expedidos por el Ministerio del Trabajo; b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su Programa de Salud Ocupacional; c) Asesoría técnica básica para el diseño del Programa de Salud Ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas;

- d) *Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional.*
- e) *Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores;*
- f) *Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas;*
- g) *Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.*

2. *Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el diez por ciento (10 %) para lo siguiente: a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos Laborales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas; b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo; c) Las administradoras de riesgos laborales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral; d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades Laborales; e) Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para*

reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles. La Superintendencia Financiera, podrá reducir el porcentaje del diez por ciento (10%) definido en el numeral 2 del presente artículo, de acuerdo a la suficiencia de la tarifa de cotización, solo cuando se requiera incrementar las reservas para cubrir los siniestros por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos laborales.

3. Hasta el tres (3%) del total de la cotización se destinará para el Fondo de Riesgos Laborales. El Gobierno nacional a través de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Salud y Protección fijará el monto correspondiente previo estudio técnico y financiero que sustente dicha variación. El estudio podrá ser contratado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Parágrafo 1. Las administradoras de riesgos laborales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados. Parágrafo 2. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales las administradoras de riesgos Laborales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad. Para ampliar la cobertura, la ejecución de dichas actividades podrá realizarse a través de esquemas de acompañamiento virtual y de tecnologías informáticas y de la comunicación, sin perjuicio del seguimiento personal que obligatoriamente respalde dicha gestión. Parágrafo 3. La Entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá presentar un plan con programas, metas y monto de los recursos que se vayan a desarrollar durante el año en promoción y prevención, al Ministerio de Trabajo para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por la Dirección de Riesgos Profesionales de ahora en adelante Dirección de Riesgos Laborales. Parágrafo 4. Los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados. El Ministerio del Trabajo podrá definir tales límites, previo concepto técnico del Consejo Nacional de Riesgos Laborales acorde con variables como tamaño de empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes, entre otras. Parágrafo 5. La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores

de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio del Trabajo. Quien actué en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales.”

El Artículo 11, de la Ley 1562 de 2012, en su contenido, plasma claramente la forma en que se distribuyen los recursos del sistema general de riesgos laborales, las obligaciones a cargo de las compañías administradoras de riesgos laborales y del Ministerio de Trabajo; Sin embargo, para fortalecer la vigilancia y el control eficiente de los mismos, es indispensable realizar estudios actuariales, técnicos y financieros mediante los cuales se pueda determinar el estado actual, la sostenibilidad financiera y en qué situación están las reservas del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de establecer, si es necesaria una variación en los aportes que realizan la empresas según el nivel de riesgo por actividad económica, al igual que el ajuste a la repartición de los porcentajes de que habla la Ley 1562 en su artículo 11, incluido el destinado al fondo de riesgos laborales, sin dejar de lado, el poder determinar cuál es el rol de los corredores de seguros que fungen como intermediarios en riesgos laborales cuando esta función por ley se encuentra a cargo de las compañías administradoras de riesgos laborales razón por la cual resulta discutible el pago de una labor de intermediación que en poco o nada contribuye o beneficia al sistema general de riesgos laborales.

En virtud de lo antes señalado, existe jurisprudencia nacional reciente relacionada con la destinación de recursos del sistema general de riesgos laborales; es así como la sentencia C – 049 de 2022, se constituye en un precedente judicial de vital importancia razón por la que se hace necesario conocer algunos apartes del citado pronunciamiento de la Corte Constitucional, que declaro la inexecutable de la norma demandada, con base en lo siguiente:

Norma demandada:

“Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 203. Servicios de promoción y prevención. Modifíquese el segundo inciso del parágrafo 5° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, el cual quedará así:

En caso de que se utilice algún intermediario las ARL podrán pagar las comisiones del ramo con cargo a las cotizaciones o primas, incluidas las de riesgos laborales, o con los rendimientos financieros

de las inversiones de las reservas técnicas, siempre que hayan cumplido sus deberes propios derivados de la cobertura de las prestaciones del sistema, y los destine como parte de los gastos de administración. El Gobierno nacional, con base en estudios técnicos, determinará el valor máximo de estas comisiones”.

La demanda:

El demandante argumenta que el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 vulnera las siguientes disposiciones constitucionales: (i) la destinación específica de los recursos del Sistema General de Seguridad Social, previsto en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política; (ii) el principio de eficiencia del sistema, establecido en el inciso primero de la disposición mencionada; (iii) la regla relacionada con la creación de normas de intervención económica, tales como los artículos 150, 334, 338 y 115 de la Carta Política; (iv) el principio de competencia, señalado en los artículos 121, 122, 123, 150, 339 y 374 del texto superior, así como el principio de unidad de materia; (v) la prohibición de donaciones a la que hace referencia el artículo 355 de la Carta Política; y (vi) la violación de los principios que guían el sistema tributario (artículo 363 y numeral 9° del artículo 95 de la Constitución).

5. En términos comunes a todos los cargos, explicó Domingo de Jesús Banda Torregroza que la demanda lo que pretende es contribuir a la defensa del Estado Social de Derecho. A su juicio, la disposición controvertida termina por crear un procedimiento irregular que, además, puede afectar al Sistema General de Riesgos Laborales e impactar en los empresarios cotizantes, los trabajadores afiliados y la sociedad en general. Con mayor razón, ante el carácter reglado del Sistema General de Seguridad Social y la finalidad particular que, en este caso, exige *“prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”*[2].

6. Así, este subsistema se basa en una actividad aseguradora, relacionada con el manejo y aprovechamiento de los recursos allí captados, con el fin de prestar un servicio de interés público. De allí que, pese a que las entidades operadoras del Sistema General de Riesgos Laborales no son entidades de seguridad social, sino personas jurídicas de derecho privado con ánimo de lucro, para el demandante, el sistema se construye sobre un seguro social. De manera que -a diferencia de los seguros comerciales- los operadores no solo pueden perseguir la maximización de la renta, al ser garantes de obligaciones prestativas y de instrumentos de asistencia, solidaridad y seguridad social de la población en general. Por ende, la prima de este seguro se compone por (i) el valor del riesgo debidamente calculado -prima pura-

; y (ii) la contribución al costo que impone su absorción por la comunidad asegurada -gravamen adicional-, el cual comprende los gastos de administración, el margen razonable en favor del asegurador y los gastos de adquisición de cada negocio (corretaje o mercadeo). Pese a lo anterior, al tratarse de un seguro obligatorio, consideró que la operación aseguradora puede *“alcanzarse al margen de todo esfuerzo comercial de corretaje dirigido hacia la población obligada”*[3].

7. En este contexto, cuestionó que ninguna norma del Sistema de Seguridad Social, a diferencia de lo que sucede con la disposición demandada, ha autorizado a las ARL para contratar corredores de seguros, pagando su remuneración con cargo a los recursos propios del sistema; pese a que existen algunas interpretaciones judiciales que soportan tal tesis y que, a su juicio, deben reprocharse en esta sentencia[4]. Así, en términos generales, propone que el pago del corretaje se debe efectuar con recursos propios del asegurador y no con cargo a las cotizaciones del empleador.

8. Por tanto, formula los siguientes cargos:

No.	Cargo	Argumentos de la demandante
1.	Desconocimiento de la destinación específica de los recursos del Sistema de Seguridad Social, prevista en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política	Se debe tener en consideración el carácter imprescriptible de los recursos públicos de Seguridad Social, por lo cual serían apropiables sólo en virtud de su uso legítimo, al constituir recursos parafiscales con destinación específica. En efecto, tales rubros sólo podrían ser percibidos por las ARL en consideración a (i) un consumo legítimo, lo que supone que estén incluidos dentro de las erogaciones regulares por costos y gastos que están autorizadas por el inciso quinto del artículo 48; y (ii) la apropiación regular de utilidades legítimas, que benefician la rentabilidad del negocio de seguros sociales obligatorios para contingencias por riesgos laborales. En consecuencia, la jurisprudencia ha aclarado que la destinación específica de los mencionados recursos impacta no sólo en que no pueden entrar al monto global del Presupuesto General de la Nación, sino que también pertenecen al Sistema de Seguridad Social, sin que pueda confundirse con el patrimonio y las responsabilidades particulares de las ARL. Estas entidades sólo administran dichos recursos y, por ende, tales no puedan ser afectados a fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico-constitucional. En consecuencia, concluyó el demandante que las cotizaciones que se pagan por los afiliados deben dirigirse a la prestación de los servicios cubiertos en su favor. La misma suerte deben seguir las reservas técnicas especiales y los rendimientos financieros, los cuales también hacen parte de los bienes constitutivos del patrimonio público, que están destinados a la prestación de un servicio públicos en el Sistema General de Riesgos Laborales. De manera que, las disposiciones constitucionales, tales como los artículos 150, 334, 338 y 115 de la Carta Política, que establecen que los recursos propios del sistema son imprescriptibles en favor de particulares. En consecuencia, afirma que el desconocimiento de este mandato constitucional implica la ineficacia de los actos jurídicos ilegítimos sobre la
2.	Desconocimiento del principio de eficiencia del sistema, establecido en el inciso 1° del artículo 48 de la Constitución	El mecanismo de cierre y/o contabilización del ejercicio económico y fiscal, con liberación contable de saldos y reservas técnicas especiales (R.T.E) con sus rendimientos financieros, respecto a un período determinado, según lo ordenado legalmente para “las cuentas de acreedores”, es el momento contable y la condición que permite la causación y apropiación de las utilidades a favor de las ARL, con cargo a los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales. En consecuencia, sólo en ese momento se puede y debe pagar el corretaje y los gastos empresariales o se terminaría por infringir el principio de eficiencia sistémica reforzada. Para el demandante es claro que la apropiación de utilidades sólo puede darse cuando se ha cerrado o consolidado el ejercicio económico o fiscal, por lo cual la utilidad de la administradora no aplica sobre la cotización misma, sino sobre el saldo o remanente de la prima de seguros. En este contexto, cuestiona que la disposición demandada permita que se utilicen ciertos recursos públicos con la finalidad de cubrir el corretaje, cuando lo cierto es que los montos que no se hubieren destinado, al cierre del ejercicio fiscal, para la prevención, protección y atención de trabajadores estarían sujetos a impuestos y, en consecuencia, dejarían de pertenecer al Sistema General de Riesgos Laborales. De manera que, discrepa de la autorización para pagar el corretaje y los gastos administrativos en los términos planteados, pues carece de parámetros normativos, objetivos, personales o que limiten esta autorización, en virtud de que tal entrega queda exclusivamente al arbitrio de la voluntad empresarial e interesada de las ARL. Tal situación puede impactar en el manejo de los recursos públicos (cotizaciones obligatorias, reservas técnicas especial y/o rendimientos financieros de las inversiones de las R.T.E). De manera que, al descontrolar el manejo de estos dineros se afecta los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales y, en consecuencia, ello causa ineficiencias sistémicas. Con mayor razón, si en este caso, de ninguna manera se puede asimilar la “eficiencia del sistema” con la “eficiencia de una empresa”. De acuerdo con lo afirmado en la sentencia C-137 de 2007 <i>“debe tenerse en cuenta que la racionalidad de la inversión pública difiere de la privada, pues la asignación pública de recursos se hace en consideración a una rentabilidad social, mientras la inversión privada se basa en la sostenibilidad de la inversión financiera que debe generar un margen para el empresario que comporta el costo de oportunidad de los recursos”</i> . A su juicio, los gastos imputados a corretaje en realidad son gastos operacionales de administración empresarial, y por tanto, obligaciones civiles propias e institucionales, además de ser pagos innecesarios y superfluos, por cuanto se trata de un seguro social, que es obligatorio, universal e irrenunciable.
3.	Vulneración de la regla relacionada con la creación de normas de intervención económica, tales como los artículos 150, 21, 334, 338 y 115 de la Carta Política, así como los cuestionamientos relacionados con el cargo de unidad de materia (art. 158 de la Constitución)	Para el demandante se incumplieron las disposiciones constitucionales alegadas, en consideración a que la autorización para pagar el servicio de corretaje imputándolo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social, termina por incumplir las exigencias específicas de las leyes de intervención económica. En consecuencia, cuestionó que se cree, en el marco de este sistema, una disposición que interviene en la economía y que ignora que el corretaje es una actividad privada, ajena a la Seguridad Social. Así, adujo que, al establecer un nuevo sistema tarifario, no se precisaron (i) los fines de esta intervención, alcances y límites a la actividad económica; (ii) los parámetros y la metodología para la imposición de impuestos, tasas y contribuciones; (iii) la fijación de los sujetos activos, pasivos, hecho generador, la base gravable y las tarifas de las cargas; (iv) la definición del sistema y el método para definir costos y beneficios; así como (v) los parámetros objetivos para el señalamiento y causación de las tarifas de corretaje. En consecuencia, cuestionó que esta información no se pueda extraer de la disposición demandada o sus antecedentes. Además, indicó que ello también termina por ignorar los numerales 1° y 2° de la Ley 1562 de 2012. Tampoco existe explicación de por qué esta disposición se incluyó en la Ley del Plan de Desarrollo cuando no puede asumirse que esta autorización se ajusta a un objetivo general de tal. Así, adujo que no existía conexión objetiva y razonable en materia temática, causal, teleológica, metodológica o sistémica. En tal sentido, contravirtió que la disposición se encuentre incluida en la Sección III <i>“Pacto por la equidad: política social moderna, centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercado”</i> , así como en la Subsección II sobre <i>“equidad en el trabajo”</i> , pese a que lo que termina por hacer es crear <i>“un privilegio oligopolístico, lesivo para el SGRP, los empresarios cotizantes, los trabajadores afiliados y la</i>

No.	Cargo	Argumentos de la demandante
		<i>sociedad en general</i> ²⁴ . Además, adujo que ello podría ser contrario a la defensa del patrimonio público y la libre competencia económica, al sólo beneficiar a las ARL, que ya no pagaran con sus recursos los gastos de corretaje, quienes tendrán incentivos para cobrar una suma mayor como remuneración por esta labor, lo cual, además, implicaría que tales se causen antes del cierre y/o consolidación del ejercicio contable, económico y fiscal. Con todo, explicó que no se beneficia con esta disposición la generación y equidad de trabajo, en tanto el procedimiento que se creó va en detrimento del valor puro e intrínseco de la cotización en el Sistema General de Seguridad Social, al perder capacidad financiera, de inversión o de generación de programas ordinarios de prevención de riesgos en las empresas afiliadas. Ello hace más gravosa la carga de parafiscales y termina por afectar la generación de empleo, en virtud de que el destino de recursos se torna ineficiente. En consecuencia, termina por incumplir las finalidades reguladas en los incisos 1° y 2° del artículo 334 de la Constitución. A su vez, adujo que se desconocían los incisos 1° y 2° del artículo 115 de la Constitución, en virtud de que no se designa correctamente la integración del Gobierno Nacional en relación con el negocio particular de la elaboración y entronización del novedoso régimen tarifario del corretaje dentro del Sistema General del Régimen Laboral. De allí que, a su juicio, debió incluirse en dicha regulación reglamentaria al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4.	Desconocimiento del principio de competencia, señalado en los artículos 121, 122, 123, 150.3, 339.1 y 374 del texto superior	También, en opinión del demandante se desconoció (i) el principio de legalidad de las actuaciones estatales, (ii) el desempeño de funciones públicas y de los servidores públicos, así como (iii) la capacidad legislativa para aprobar, modificar y (iv) la imposibilidad de reformar por esta vía la Constitución. Sobre esto último, precisó que la aprobación de la disposición demandada se efectuó al margen de la Carta Política por desconocer la destinación específica de los recursos públicos y el derecho al servicio público de Seguridad Social (art. 48). De modo que, la autorización para utilizar recursos públicos para el corretaje, a través de los gastos de administración, afecta los recursos públicos manejados por las ARL. Por lo cual, el legislador no puede, como en efecto parece suceder acá, desnaturalizar el principio de destinación específica contemplado en el numeral 5° del artículo 48 Superior. Así, reitera el argumentado en los demás cargos con el fin de explicar la manera en la que se proyecta en la falta de competencia del Congreso para ignorar las disposiciones constitucionales ya citadas.
5.	Vulneración de la regla de prohibición de donaciones a la que hace referencia el artículo 355 de la Carta Política	El demandante indicó que la posibilidad de que, a través del pago de los gastos de corretaje, se utilicen recursos públicos del sistema implica un enriquecimiento sin causa en favor de la respectiva ARL, que termina recibiendo un auxilio o donación que desconoce el carácter colectivo, la integridad del "patrimonio público" y la destinación específica de los recursos parafiscales. En efecto, adujo que la disposición demandada infringe la prohibición de conceder auxilios o donaciones en favor de particulares, respecto de los cuales ello constituye un enriquecimiento sin justa causa.
6.	Violación de los principios que guían el sistema tributario (artículo 363 y numeral 9° del artículo 95 de la Constitución).	A su vez, explicó que tal pago por concepto de corretaje termina por abrir la puerta para que se dé una forma impropia de "exención tributaria", en consideración a que se confundirían en la contabilidad erogaciones no prestacionales y no asistenciales que, en realidad, están sujetas a cargas tributarias. En efecto, adujo que lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 cumple con una función presupuestal, orientadora del gasto y que limita el gasto asistencial y prestacional que, a su vez, impacta en el manejo de los recursos propios del Sistema General de Riesgos Laborales. De manera que, es a partir de lo anterior que las ARL tienen que gestionar tales recursos hasta el momento de cierre del ejercicio económico, contable y fiscal correspondiente, pues sólo cuando se aplican los porcentajes dispuestos en esta norma, es que se determina un estatus "tributario privilegiado sobre las clases y/o grupos y/o cuentas y/o rubros de naturaleza y función contables y sobre Movimiento Financiero de recursos propios del SGRL (cotizaciones obligatorias o primar y/o reservas técnicas financieras especiales y/o rendimientos de las inversiones financieras de las R.T.E) que a través de ellos se produce y se efectúa, en el sentido de proyectar sobre éste la cobertura de una exención tributaria que los torna (automáticamente) en exentos de gravámenes (...)" ²⁵ . En consecuencia, cuestionó que los servicios de corretaje -que pueden ser prestados directamente por la ARL o por subcontratistas- queden subsumidos en "gastos empresariales" que, en realidad, no tienen por objeto estricto y directo el pago o suministro de prestaciones laborales y, por tanto, no deben gozar de exención tributaria alguna. Con mayor razón, al no ser costos de producción o de operación para prestar los servicios derivados de riesgos laborales o gastos operacionales, derivados de la administración, logística o que supongan dar soporte organizativo. Por ello, se solicita considerar las sentencias proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado al respecto ²⁶ . De cualquier manera, según se propone, ello es concordante con lo regulado en el artículo 476 del Estatuto
No.	Cargo	Argumentos de la demandante
		Tributario que señala que se encuentran excluidos del IVA los servicios relacionados con la Seguridad Social ²⁷ .

9. Por lo demás, a la par de los anteriores cuestionamientos, en algunos apartes de la demanda se controvierte que, presuntamente, existió una *"apropiación irregular probada y fallada indebidamente con 'error jurisdiccional inexcusable' y 'vía de hecho'"* en un proceso de acción popular^[9] que, según se indica, se refirió a la remuneración del corretaje con recursos propios del Sistema General de Riesgos Laborales^[10]. En consecuencia, cuestiona la actuación de algunas entidades como la Superintendencia Financiera de Colombia y los jueces de instancia, ante un presunto *"detrimento patrimonial"* de los recursos públicos del Sistema General de Riesgos Laborales^[11].

10. En otro subtítulo se refiere a *"la descongestión sorpresiva, las sentencias de primera instancia y de segunda instancia, la vía de hecho judicial y la acción de tutela fallida"* (fl. 41). En tal sección del documento, incluso, se citan los apartes de las sentencias controvertidas en más de ocho páginas para, al final, sustentar la supuesta existencia de algunos defectos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales (fls. 53 y 54). Incluso, cuestiona que la Corte Constitucional, en su momento, no seleccionará dicha acción de tutela (fl. 58) y aclara que, con fundamento en lo explicado, la Corte Constitucional es competente para controlar las interpretaciones judiciales (fl. 64).

11. Por último, el accionante solicitó a la Corte Constitucional que la sentencia declare inexecutable, por ser inconstitucional, el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'"*. Asimismo, se refirió a pretensiones, declaraciones y peticiones adicionales^[12].

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

109. La Corte conoció la demanda formulada por el ciudadano Domingo de Jesús Banda Torregroza, contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'"*. Tras estudiar la aptitud sustantiva de la demanda, concluyó que solo los siguientes reproches de constitucionalidad resultaban aptos (i) inciso primero y quinto del artículo 48 de la Constitución (eficiencia del sistema y destinación específica); así como (ii) el presunto desconocimiento de la unidad de materia, al haberse integrado esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo lo que, a juicio del demandante, pudo implicar el desconocimiento del artículo 158 de la Constitución. En consecuencia, la Corte se abstuvo de estudiar los demás cargos formulados con sustento en los artículos 150.21, 334, 338, 115, 121, 122, 123, 150.3, 339.1, 374, 355, 363 y 95.9 de la Carta Política.

110. Con fundamento en el reiterado precedente constitucional, en materia del principio de unidad de materia en las leyes del Plan, al estudiar la constitucionalidad de la disposición demandada, concluyó que la norma debía declararse inexecutable por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata; igualmente, se trata de una norma permanente de seguridad social al margen de un fin de planeación. En consecuencia, concluyó que un debate sobre una disposición que modifica el Sistema de Riesgos Laborales debe surtir a través de una ley ordinaria, para permitir una amplia discusión sobre un tema tan sensible y que impacta, de manera permanente, en las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

111. A renglón seguido, después de referir el contenido general y la interpretación del artículo 48 de la Constitución, la Corte concluyó que la norma demandada desconocía el inciso primero (eficiencia) y quinto (destinación específica) del artículo 48 de la Constitución. En consecuencia, concluyó que le asistía la razón al demandante y a la mayoría de los intervinientes, en tanto dicha regulación podría ir en detrimento del

valor puro e intrínseco de la cotización en el Sistema General de Seguridad Social, al perder capacidad financiera, de inversión o de generación de programas ordinarios de prevención de riesgos en las empresas afiliadas. Asimismo, podría reducir los recursos parafiscales disponibles para la prestación de los servicios en el marco del Sistema de Riesgos Laborales.

112. Finalmente, una vez adoptada la decisión de declarar la inexecutable de la norma demandada, por las razones ya expuestas, se determinó la necesidad de modular sus efectos. De esta manera, se concluyó que los efectos debían ser retroactivos, pues de otra manera la decisión de la Corte carecería de sentido para garantizar la supremacía material de la Constitución, en especial, lo dispuesto en el artículo 48 superior sobre destinación específica.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. **Declarar Inexecutable** el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. Esta decisión tendrá efectos **RETROACTIVOS**.

Segundo. La presente decisión de inexecutable surte efectos a partir de la publicación de la Ley 1955 de 2018, es decir, desde el 25 de mayo de 2019.

De otro lado, sería oportuno evaluar y definir el alcance de lo que llama la norma gastos administrativos, ya que si bien existen disposiciones normativas que regulan el tema, actualmente no existe claridad frente a como las administradoras de riesgos laborales están administrando y justificando estos recursos.

Es por ello, que con la radicación en su momento del Proyecto de ley 374 de 2020, se pretendía modificar lo legislado en la resolución 3544 de 2013, referente a los gastos de administración, ya que la norma señalada dispone que se puede destinar hasta el 23% de las cotizaciones para que las compañías que incursionan en el ramo de la prevención de los riesgos laborales puedan suplir sus gastos de administración razón por la que cobra sentido la intención y el propósito que tuvo el congresista Zuleta Becharen al radicar el Proyecto de ley 734 de 2020, toda vez que es innegable que lo destinado a gastos de administración es desproporcionado y no se compadece de ninguna forma con las necesidades y la finalidad del sistema general de riesgos laborales.

De ahí, que se debe hacer un llamado urgente al gobierno nacional para que a través del fondo de riesgos laborales, se realicen los estudios actuariales, financieros y técnicos con el fin de lograr establecer objetivamente y razonablemente un porcentaje justo que garantice la operación de las administradoras

de riesgos laborales sin que se destinen recursos obtenidos del recaudo por concepto de aportes a riesgos laborales a otros fines diferentes a lo permitido en la normatividad vigente en riesgos laborales.

Y es que la fuente de financiación del sistema de riesgos laborales depende en gran medida de los ingresos directos por concepto de las cotizaciones que garantizan la cobertura de los riesgos en el trabajo, mas no de subsidios, ni en aplicación del principio de solidaridad que es característico de los sistemas de salud y pensiones, y ni qué decir del recaudo, el cual depende significativamente del poder acceder a un empleo estable, la productividad empresarial y la formalización laboral.

Dado lo anterior, es necesario considerar la posibilidad de optimizar el uso de los recursos y dineros públicos que recibe el sistema general de riesgos laborales cuya prelación es la cobertura de las contingencias derivadas del trabajo, lo que implica que deben reducirse significativamente otros rubros que no contribuyen a que se cumpla con el espíritu de lo dispuesto en el marco legal de los riesgos laborales.

Igualmente, a las administradoras de riesgos laborales que se les demuestre que recurrentemente utilizan de manera indebida los recursos del sistema general de riesgos laborales, les quedará definitivamente prohibido, operar el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a las que haya lugar, lo que significa, que deben racionalizarse los gastos administrativos, además de priorizar los temas técnicos en las negociaciones comerciales con las organizaciones, de tal forma que no recaiga este proceso en acuerdos inocuos (capacitaciones a representantes de empresas fuera del país, financiación de eventos en empresas que nada tienen que ver con la prevención de riesgos laborales, suministro de publicidad diferente a la requerida para prevenir siniestralidad laboral o control de los riesgos en seguridad y salud en el trabajo) y en general, en aquellas actividades distintas a la prevención de los riesgos laborales.

Así las cosas, si bien es cierto, existe un marco normativo robusto ya señalado aquí, que brinda herramientas jurídicas a los diferentes actores del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de que los recursos del mismo, se administren y destinen adecuadamente, es indispensable que se genere y exija a las administradoras de riesgos laborales la presentación de reportes de indicadores de impacto anuales, a los actores del sistema general de riesgos laborales y a las comisiones de seguridad social del congreso, de tal manera que se logre establecer su uso eficiente y eficaz.

Finalmente, también es necesario considerar, que muchos de los recursos del sistema de riesgos laborales se concentran en la atención del sector formal de la economía mientras que el informal queda relegado sin la posibilidad de acceder a

las bondades y beneficios del sistema general de riesgos laborales, lo que demuestra un trato desigual y desde todo punto de vista injustificable. Por tal razón, es pertinente, que el gobierno nacional apoye las agendas legislativas dirigidas a generar ayudas o subsidios parciales para que el trabajador informal pueda tener cobertura en riesgos laborales ya sea a través de un seguro similar al SOAT, cuyo pago sea anual y que cubra las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades laborales, o promoviendo su afiliación a la ARL POSITIVA bajo unas condiciones especiales como sucede en el sistema general de pensiones.

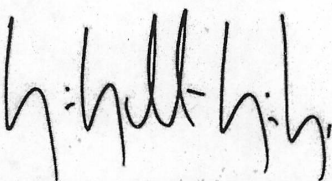
Por consiguiente, lo expuesto anteriormente, es motivo suficiente para que desde el legislativo se dé impulso a un Proyecto de ley que beneficie a la fuerza productiva del país, toda vez que, si se propende por el uso adecuado de los recursos del sistema general de riesgos laborales, esto impactará de manera positiva la seguridad y salud en el trabajo del sector empresarial.

Por las anteriores consideraciones presentamos al Congreso de la República el presente Proyecto de ley.

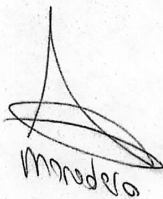
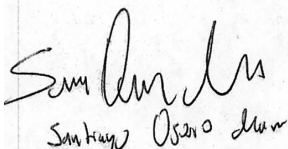
De la Honorable Congressista,



Olga Lucia Velásquez Nieto
Representante a la Cámara



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

Samuel Osorio Murillo

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>01</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2022</u>	
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
No. <u>090</u>	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____	
<u>HR Olga Velasquez, HR Juan Sebastian Gomez</u>	
SECRETARIO GENERAL	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2022
CÁMARA**

por medio del cual se modifica la Ley 2071 de 2020 y se adicionan otras disposiciones para los Acuerdos de Recuperación, Saneamiento de Cartera Agropecuaria, las medidas de alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuario y del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria y otros tipos de deudores del Sector Agropecuario.

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto favorecer las condiciones de acceso a los beneficios de condonación de intereses y de mora, quitas de capital, así como otros conceptos dados en la Ley 2071 de 2020 y Decretos Reglamentarios 596 y 1730 de 2021, en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, de carteras en condiciones Finagro con garantías FAG pagadas y no pagadas, como también carteras con garantías reales de las deudas castigadas y no castigadas, vencidas y no vencidas.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 8°. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no Financieras otorgadas en condiciones Finagro por los intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa con el acompañamiento de la Mesa de Concertación Nacional, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, incluidos pescadores artesanales.

Artículo 3°. Modifíquese el Título 2 de la parte 17 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015, el cual quedará así:

TÍTULO 2

**ACUERDOS DE RECUPERACIÓN
Y SANEAMIENTO DE CARTERA
AGROPECUARIA.**

Artículo 2.1.7.2.1. **Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en el presente título se aplicarán a los pequeños y medianos productores y productoras, personas naturales y jurídicas, que hayan clasificado al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario, con ocasión de lo previsto en la Ley 2071 de 2020, afectados por fenómenos fitosanitarios, zoonosanitarios, generadas por plagas y enfermedades en cultivos y animales), biológicos, caída severa y sostenida de ingresos y problemas de orden público, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1731

de 2014, afectaciones fitosanitarias y zoonositarias climáticas y en general por cualquier otro fenómeno no controlable por el productor y/o productora que haya afectado a su productividad y comercialización, impidiéndoles dar cumplimiento a las mismas, para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial.

Artículo 2.1.7.2.2. *Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.* Para efectos de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2071 de 2020 y con el fin de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores y productoras del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, el Banco Agrario de Colombia S. A., y al Fondo Agropecuario de Garantías, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, recibirán pagos y celebrarán acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria sobre obligaciones que hayan entrado en mora por las razones expuestas en el artículo 2.1.7.2.1 de la presente ley y permanezcan en mora a la fecha del pago a la celebración del acuerdo, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

1. La cartera que presente mora superior o igual a 90 días que se encuentre castigada y cartera no castigada con mora superior o igual a 90 días cuya garantía FAG ha sido pagada y no pagada:
 - a) Pequeños productores y productoras: aquellos pagos o acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera que contemplen el pago total de la obligación en un plazo no mayor a 1.080 días, serán beneficiarios de condonación del 80% sobre el saldo del capital; para aquellos pagos o acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera que superen los 1.080 días, la condonación será del 50%, sobre el saldo del capital. En ambos casos incluirá la condonación total de intereses corrientes, intereses moratorios y otros conceptos.
 - b) Medianos productores y productoras: aquellos pagos o acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera que contemplen el pago total de la obligación en un plazo no mayor a 1.080 días serán beneficiarios de condonación del 60% sobre el saldo del capital; para aquellos pagos o acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera que superen los 1080 días, la condonación será del 40%, sobre el saldo del capital. En ambos casos incluirá la condonación total de intereses corrientes, intereses moratorios y otros conceptos.
2. Para la cartera que presente mora inferior a 90 días cuya garantía FAG ha sido pagada y no pagada y para cartera que a la fecha de expedición de este presente proyecto no se encuentra vencida:
 - a) Pequeños productores y productoras: aquellos pagos o acuerdos de recuperación

y saneamiento de cartera que contemplen el pago total de la obligación en un plazo no mayor a 1.080 días serán beneficiarios de la condonación del 80% sobre el saldo del capital; para aquellos pagos o acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera que superen los 1.080 días, la condonación será del 50% sobre el saldo del capital. En ambos casos se incluirá la condonación total de intereses corrientes, intereses moratorios y otros conceptos.

- b) Medianos productores y productoras aquellos pagos o acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera que contemplen el pago total de la obligación en un plazo no mayor a 1.080 días serán beneficiarios de la condonación del 60% sobre el saldo del capital; para aquellos pagos o acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera que superen los 1.080 días, la condonación será del 40% sobre el saldo del capital. En ambos casos se incluirá la condonación total de intereses corrientes, intereses moratorios y otros conceptos.

Parágrafo 1°. Aquellos pequeños productores y productoras del numeral uno (1) y dos (2) cuyo saldo de capital sea de hasta Cinco Millones De Pesos (\$5.000.000), se aplicará el beneficio de condonación respectivo por vía administrativa y podrá extinguirse la obligación a la fecha de promulgación de la presente ley. Este beneficio incluye la condonación total de intereses corrientes, intereses moratorios y otros conceptos.

Parágrafo 2°. Para la cartera de los numerales uno (1) y dos (2) se adicionará un 20% a la quinta de capital, cuando el titular de la operación de crédito beneficiario de los alivios sea una mujer rural. Independientemente de si el registro de la operación de crédito ante FINAGRO se efectuó como mujer rural, pequeña o mediana productora.

De igual manera, los intermediarios financieros implementarán acciones de priorización en favor de la mujer rural, adultos mayores y personas con enfermedades que afecten su capacidad laboral, con el fin de garantizar eficazmente el acceso a estas medidas, haciendo que los horarios, la atención, y las actividades de divulgación sean adecuadas a sus necesidades.

Parágrafo 3°. Para efectos de las negociaciones de pago de que trata este artículo, el plazo que se acuerde entre el deudor o deudora y los intermediarios financieros estarán sujetos a la capacidad de pago del deudor o deudora.

Parágrafo 4°. El Banco Agrario de Colombia S. A., y Finagro deberá sujetarse a lo dispuesto en este artículo para expedir normatividad y políticas internas de gestión para el cumplimiento del presente decreto, así como a exigir abonos o pagos parciales, que no podrán superar el 4% del valor del capital con la quita, para formalizar los acuerdos que lleguen a celebrarse y como consecuencia suspender de inmediato los procesos judiciales que se adelanten

para el cobro de las obligaciones objeto del acuerdo de pago.

Parágrafo 5°. En los acuerdos de pago en los que se plasmen los beneficios o alivios establecidos en el presente título no se podrán pactar intereses durante los plazos de estos.

Parágrafo 6°. Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará a quienes hayan presentado solicitud de admisión o hayan sido admitidos a procesos de reorganización, liquidación o insolvencia de persona natural no comerciante de conformidad con lo establecido en la Ley 1116 de 2006, Ley 1564 de 2012, Decreto 560 de 2020 y demás normas concordantes.

Parágrafo 7°. Si el Banco Agrario de Colombia S. A., tiene a su favor garantías reales, el pequeño o mediano productor o productora podrá acceder a los beneficios o alivios sin excepción. Los alivios que conlleven condonación de capital se aplicarán independientemente del tipo de garantía real que se haya constituido.

Parágrafo 8°. Para efectos de la aplicación de este artículo, entiéndase como otros conceptos los gastos de prima de seguros, comisiones, gastos judiciales y avalúos como también los honorarios de cobro pre jurídico o cobro jurídico, así como la comisión del FAG.

Parágrafo 9°. Los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria descritos en este decreto deberán ser aplicables por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia como condición de línea Finagro o semejantes.

Parágrafo 10. Los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera que realicen los intermediarios financieros en el marco de lo dispuesto en el presente artículo le serán aplicables a FINAGRO, como administrador del fondo agropecuario de garantías FAG, conservando la proporcionalidad de los beneficios o alivios en relación con el capital y los intereses adeudados por el deudor o deudora a cada entidad.

Parágrafo 11. Para efectos del cumplimiento del artículo 9° de la Ley 2071 de 2020 y en aras de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pueda realizar el seguimiento de manera oportuna, El Banco agrario de Colombia y Finagro deberán realizar un reporte mensual al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre los avances parciales de la implementación de las medidas contempladas en el presente artículo, que incluirá la información estadística de la aplicación de los beneficios o alivios, así como la información básica de los beneficiarios y beneficiarias que accedieron a las medidas.

Artículo 4°. Adiciónese el capítulo (1) al título III de la parte (1) del libro 2 del Decreto 1071 de 2015. Decreto Único Reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y Desarrollo Rural, en los siguientes términos:

CAPÍTULO 1

MEDIDAS DE ALIVIO DEUDORES Y DEUDORAS FONSA”

Artículo. 2.1. 3.1.1. *Alivio a deudores y deudoras del FONSA*. Los deudores y deudoras del FONSA con cartera vigente, a la expedición de la presente ley podrán extinguir sus obligaciones, teniendo en cuenta las siguientes modalidades de pago:

1. Cancelando la diferencia entre el monto inicial de la deuda, es decir el valor pagado por Finagro para la cartera adquirida por el FONSA antes del 2014, o el saldo de capital registrado en Finagro para la cartera adquirida por el FONSA después de 2014, según sea el caso, y los abonos a capital realizados. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda estas entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.
2. En los casos en que se realice el pago mediante una única cuota, se podrá extinguir la obligación bajo la siguiente condición:
 - a) Cartera adquirida por el FONSA antes del 2014 y después del 2014: pagando el 20% del valor pagado por Finagro al momento de adquirir la respectiva obligación.

Parágrafo 1°. El FONSA asumirá todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro, respecto de los deudores y deudoras que se acojan al alivio especial que se refiere este artículo.

Parágrafo 2°. FINAGRO implementará acciones de priorización en favor de la mujer rural, con el fin de garantizar eficazmente el acceso de la mujer a estas medidas, haciendo que los honorarios, la atención, y las actividades de divulgación sean adecuadas a sus necesidades.

Parágrafo 3°. Para efectos del cumplimiento del artículo 9° de la Ley 2071 de 2020 y en aras de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pueda realizar el seguimiento de manera oportuna, el administrador y/o acreedor de la cartera FONSA deberá realizar un reporte mensual al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre los avances parciales de la implementación de las medidas contempladas en el presente artículo, la información estadística de la aplicación de los beneficios o alivios, así como las bases de datos de los beneficiarios y beneficiarias.

Artículo 5°. Adiciónese el título 5 de la parte 9 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de Desarrollo Rural, el cual quedará así:

“TÍTULO 5

MEDIDAS DE ALIVIOS DEUDORES Y DEUDORAS PRAN”

Artículo 2.9.5.1. Alivio a deudores y deudoras del PRAN para efectos de lo dispuesto en el artículo cuatro de la Ley 2071 de 2020, los deudores y deudoras del

Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria y demás de que trata el artículo uno (1) de la Ley 1504 de 2011, con cartera vigente, podrá extinguir la obligación, cancelando el valor pagado por Finagro al momento de adquirir la respectiva obligación, en los casos en los cuales la extinción de la obligación se realice mediante un único pago se procederá a condonar el 100% del valor pagado por Finagro al momento de adquirir la respectiva obligación.

Parágrafo 1°. En el caso de cartera con abonos y capital cuya sumatoria supere el 20% del valor pagado por Finagro al momento de adquirir la respectiva obligación, esta se entenderá cancelada en su totalidad, con la posibilidad de solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Parágrafo 2°. El PRAN asumirá todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro, causados a la expedición del presente decreto, respecto de los deudores y deudoras que se acojan al alivio especial que se refiere este artículo.

Parágrafo 3°. El administrador y/o acreedor de la cartera PRAN implementará acciones de priorización en favor de la mujer rural, con el fin de garantizar eficazmente el acceso de la mujer a estas medidas, haciendo que los honorarios, la atención, y las actividades de divulgación sean adecuadas a sus necesidades.

Parágrafo 4°. Para efectos del cumplimiento del artículo 9° de la Ley 2071 de 2020 y en aras de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pueda realizar el seguimiento de manera oportuna, el administrador y/o acreedor de la cartera PRAN deberán realizar un reporte mensual al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre los avances parciales de la implementación de las medidas contempladas en el presente artículo, que incluirá las bases de datos de los beneficiarios y beneficiarias.

Artículo 6°. Adiciónese los siguientes artículos al Decreto 596 de 2021:

Artículo 5°. Para efectos de cumplimiento de estas medidas y en aras de que todos los y las deudoras que se encuentren en esta situación puedan ser beneficiados de estos alivios, el Ministerio de Agricultura junto con el Banco Agrario de Colombia S.A., deben realizar un censo dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de la presente ley de los pequeños y medianos productores que se encuentren con carteras vigentes tanto con el Banco Agrario como con otras entidades e intermediarios financieros de carácter privado para determinar si cumplen con los criterios establecidos en la presente ley, con el fin que puedan ser beneficiarios y beneficiarias de manera oficiosa, sin que con ello requiera una solicitud directa, o un requerimiento previo para dicho fin.

Artículo 6°. El Ministerio de Agricultura junto con el Banco Agrario de Colombia S.A., deben realizar un censo dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley del estado y producción de los cultivos de los pequeños y medianos productores que se encuentren con carteras vigentes tanto con el Banco Agrario como con otras entidades

e intermediarios financieros de carácter privado para determinar si pueden cumplir con los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera, con el fin que puedan ser beneficiarios y beneficiarias de manera oficiosa, sin que con ello requiera una solicitud directa, o un requerimiento previo para dicho fin.

Artículo 7°. Instancia para la concertación. Créese la mesa de concertación nacional que fijará las pautas para la realización del censo de los pequeños y medianos productores que se encuentren con carteras vigentes tanto con el Banco Agrario como con otras entidades financieras de carácter privado. Contará con participación y representación igualitaria del Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario de Colombia, y de delegados (as) de las organizaciones campesinas con presencia nacional que sean destinatarios de la presente ley.

Sus funciones son:

- a) Identificar a los pequeños y medianos productores que cumplan con los criterios definidos para ser destinatarios de los alivios de la presente ley.
- b) Identificar el estado y producción de los cultivos de los pequeños y medianos productores que cumplan con los criterios definidos.
- c) Acompañamiento al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la reglamentación del funcionamiento del programa.
- d) Determinar a partir de ejercicios de delimitación y caracterización las zonas del país donde exista mayor número de campesinos con carteras vigentes, y en esa medida, aplicar con mayor celeridad en esas franjas los alivios a que haya lugar.
- e) Establecer de forma clara y sencilla la ruta para aplicar de manera oficiosa los precitados beneficios a los campesinos que cumplan con los criterios definidos.
- f) Crear una estrategia de comunicación y pedagogía sobre los mencionados alivios, la cual debe ser publicitada en sucursales del Banco Agrario, Ministerio de Agricultura, Defensoría del Pueblo, Personerías Municipales, Procuraduría General de la Nación, y entidades financieras de carácter privado, con el fin de socializar la ruta para acceder a los beneficios.
- g) Realizar seguimiento de los avances en la aplicación de la presente ley.
- h) Definir junto con la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario todo lo concerniente a pequeño productor agropecuario y otros tipos de productor.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 16 de 1990 el cual quedará así:

“Artículo 36. Definición de pequeño productor agropecuario y otros tipos de productor. Para los fines de la presente ley, la Comisión Nacional de

Crédito Agropecuario, en coordinación con la Mesa de Concertación Nacional que señala el artículo 7° de la presente ley, definirán todo lo concerniente a pequeño productor y otros tipos de productor.

Parágrafo. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario en coordinación con la Mesa de Concertación Nacional, tendrá un término de cuatro (4) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para establecer la definición de pequeño productor agropecuario y otros tipos de productor.

Artículo 8°. En el caso de créditos otorgados a través del Banco Agrario o de cualquier otra entidad o intermediario financiero, a un grupo de pequeños o medianos productores asociados, a través de la figura del crédito asociativo, se realizara la aplicación de beneficios contemplados en la Ley 2071 de 2020, de acuerdo con la reglamentación del presente decreto, en atención a las partes del crédito que el beneficiario acredite, y con las quitas de capital que les sean aplicables según su caracterización, permitiéndose la individualización del crédito.

Artículo 9°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los bancos de primer y segundo nivel que hayan celebrado acuerdos de compra de cartera con otras entidades financieras o agencias de cobranza, y cuyos créditos hayan sido financiados con recursos provenientes de línea FINAGRO y semejantes, celebrarán acuerdos con dichas entidades y aplicarán los descuentos correspondientes a las disposiciones contenidas en este decreto, así como suspender los procesos de cobro judicial y prejudicial, en los que los deudores sean pequeños y medianos productores.

Parágrafo: Las entidades financieras asumirán el cobro de honorarios de cobro jurídico y prejurídico.

Artículo 10. Para los pequeños y medianos productores que se encuentre al día con sus obligaciones financieras agropecuarias en condiciones Finagro, Fag, Fonsa y Pran, serán beneficiarios de condonación de un 30% del capital y los intereses corrientes.

Artículo 11. Para efectos de priorización en la asignación de los beneficios contemplados en la Ley 2071 de 2020 reglamentados en el presente decreto se atenderá a los siguientes criterios:

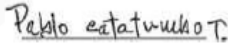
1. Serán prevalentes los créditos de aquellos deudores persona natural y jurídica que se encuentren actualmente en trámite de cobro jurídico, particularmente aquellos cuyos procesos de cobro involucren la realización de garantías reales, evitando que dichos procesos lleguen a embargo y secuestro de los predios y bienes de lo que depende del sustento del deudor y de sus familias.
2. En segundo lugar, serán prevalentes los créditos de mujeres rurales, aquellos deudores que se encuentren registrados como víctimas de conflicto armado, que padezcan enfermedades graves o ruinosas, así como enfermedades que limiten la capacidad laboral y/o de trabajo.

3. En tercer lugar, serán prevalentes los créditos de adultos mayores pequeños y medianos productores.
4. En cuarto lugar, serán prevalentes los créditos de aquellos deudores que acrediten haber realizado abonos, bien sea a capital o a intereses por un valor igual o superior al 50% del crédito originalmente aprobado.

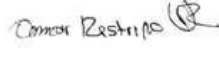
Artículo 12. Con la formalización de los acuerdos que lleguen a celebrarse y con el pago del primer abono o pago parcial según beneficio que aplique, se procederá de manera inmediata con la eliminación de los reportes internos y externos y calificación de las entidades calificadoras de riesgo a fin de normalizar el acceso a créditos nuevos.

Artículo 13. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, incluidos el Decreto 596 de 2021 y 1730 de 2021.



JULIAN GALLO CUBILLOS
 Senador de la República

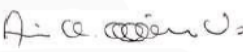

PABLO CATATUMBO TORRES
 Senador de la República



SANDRA RAMÍREZ
 Senadora de la República



OMAR DE JESUS RESTREPO
 Senador de la República

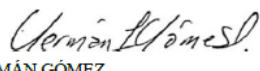

IMELDA DAZA COTES
 Senadora de la República


CARLOS ALBERTO CARREÑO
 Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBÁN
 Representante a la Cámara


JAIRO REINALDO CALA
 Representante a la Cámara


PEDRO BARACUTADO
 Representante a la Cámara


GERMÁN GÓMEZ
 Representante a la Cámara

* * *

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2022
 CÁMARA**

por medio del cual se modifica la Ley 2071 de 2020 y se adicionan otras disposiciones para los Acuerdos de Recuperación, Saneamiento de Cartera Agropecuaria, las medidas de alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuario y del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria y otros tipos de deudores del Sector Agropecuario.

Contexto de la situación del campo y el campesinado:

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, ONUAA, más conocida como FAO, incluyó a Colombia dentro de

los puntos críticos de hambre para el primer semestre del año 2022, según su más reciente informe “Focos de Hambre”, que se refiere al riesgo de hambre aguda en por los menos 20 países de América, Asia y África.

Colombia presenta hoy por hoy similares condiciones de inseguridad alimentaria comparada con países de África y Asia como Etiopía, Nigeria, Sudán del Sur y Yemen, considerados en el nivel más alto de alerta, por lo que la FAO señaló que cerca de 7,3 millones de colombianos necesitaran asistencia alimentaria para atender sus necesidades básicas diarias, y adujo que dicha inseguridad se debe a la inestabilidad política, los desafíos económicos, el impacto de la crisis migratoria regional y los nuevos desplazamientos internos.

Es una verdad, que el modelo de distribución de tierra que ha campeado por más de cinco décadas en el país ha fracasado y puesto en riesgo a la población rural y la seguridad alimentaria de toda Colombia, y en esa medida, la concentración de la tierra en pocas manos, los latifundios improductivos, el cambio del uso del suelo con vocación agrícola, la ganadería extensiva, los monocultivos y la lógica de a más tierra mayor poder, nos está conduciendo a una quiebra rotunda.

La ganadería extensiva, por ejemplo, además de utilizar terreno útil para generar grandes cantidades de alimentos, erosiona los suelos y convierte en improductivas las tierras, genera la eliminación de especies nativas, produce gases de efecto invernadero, contamina fuentes hídricas, y es una de las responsables de la deforestación que causa daños irreparables a los ecosistemas.

Sin duda desconcentrar la tierra nos alejaría ostensiblemente de la crisis alimentaria de la que habla la FAO; el acceso y uso posibilitaría que se produzcan más alimentos, y que el suelo recupere su vocación agrícola, por lo que indiscutiblemente es urgente la implementación de la Reforma Rural Integral, en: los tres millones de hectáreas gratuitas para campesinos sin tierra, la formalización de siete millones de hectáreas en pequeña y mediana propiedad rural, el cierre de la frontera agrícola y el fortalecimiento de las zonas de reserva campesina, contribuirían a la seguridad alimentaria en Colombia, para que tres platos de comida al día no sean una novedad para 2,4 millones de hogares en situación de marginalidad.

A este difícil escenario el campesinado colombiano se ha tenido que enfrentar por varios lustros y a pesar que el estado no ha desarrollado las herramientas idóneas para cumplir con el deber establecido en el Artículo 64 de la Carta Política del 91, esto es, “*promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de (...) vivienda, seguridad social, (...) crédito, (...) comercialización de los productos, asistencia*

técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, los habitantes rurales han sorteado multiplicidad de dificultades para lograr la titulación de los predios que han habitado, y así, procurar la desconcentración de la tierra y acceder a créditos para explotarla.

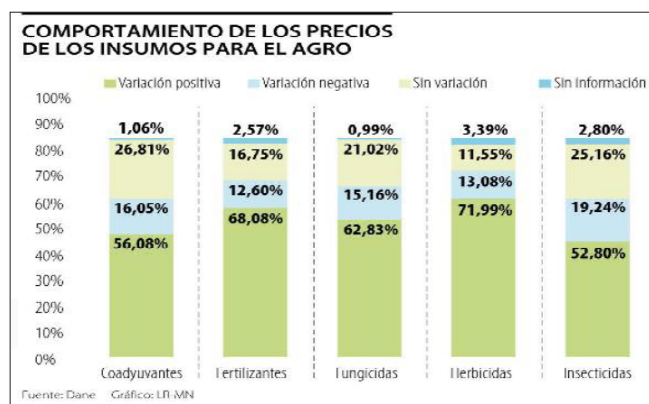
El sector agropecuario colombiano, está compuesto por las actividades de producción primaria como lo son la agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola. Según el DANE para el año 2021 el sector tuvo un crecimiento del 2.4% frente a un 2.8% del año anterior.

Sin embargo, a pesar de ser uno de los sectores más importantes de la economía nacional, no cuenta con el apoyo suficiente por parte del Gobierno nacional en materia de subsidios y la crisis de la pandemia, sumada a la guerra entre Ucrania y Rusia han afectado de manera negativa el desarrollo del sector. Es así, que, según reportes del DANE, los insumos necesarios para el agro presentaron incrementos de precio en más del 50% de sus productos.

La categoría más afectada en este grupo fue la de los herbicidas, ya que más de 70% de sus insumos aumentaron sus precios. Del total de ese tipo de insumos, 41,37% presentaron incrementos de hasta 5%, mientras que 28% tuvieron variaciones de entre 5% y 10%, y en el restante 30,61% el aumento fue de más de 10%. (Vargas, 2022)

La gráfica No. 1, muestra que el grupo de insecticidas fue el que registró menos alzas, con el 52.80% de los productos afectados.

Gráfico 1 Comportamiento de los precios de los insumos para el AGRO



Dentro del grupo de insumos para el sector los fertilizantes, son los que mayor preocupación han causado dado que el incremento de sus precios ha estado en cerca de un 68% pasando de precios promedios entre \$90.000 y \$112.000 en mayo de 2021, a estar entre \$230.000 y \$250.000 en abril de este año, las ciudades que más han sentido esta subida son Bogotá y Bucaramanga.

Este efecto negativo en los precios de los insumos sin duda causa preocupaciones tanto a los productores como consumidores, puesto que la inflación viene al alza y esto se va ver reflejado en un aumento de precios en los bienes finales provenientes del sector.

Otro de los problemas que aqueja al sector agropecuario es la informalidad presente en el mismo, de acuerdo con información de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), esta llegó a cerca del 86% por encima del 60%, reportado a nivel nacional.

De acuerdo con Jorge Macías, Gerente Nacional de Ventas de Adecco, “Colombia es un país rico en recursos naturales y por este motivo el sector agrícola ha tenido un protagonismo importante para la economía, cuya oferta es cada vez es más productiva y de mejor calidad. Sin embargo, este buen trabajo debe ir de la mano con el propósito de generar más empleo formal para los trabajadores rurales del país”

Dicha situación se presenta por la falta de garantías laborales que reúnan aspectos como el jornal diario y el trabajo por horas y el pago de prestaciones sociales.

La Banca Colombiana y el Sector Agropecuario:

La actividad económica en el campo comprende una serie de elementos que no solo están sujetos a la disponibilidad y productividad del suelo frente al tipo de bien o producto agropecuario en explotación.

La condición cíclica que caracteriza todos los niveles de actividad, representa el marco de trabajo que esquematiza las probabilidades de acceso que puede tener el sector en los diferentes mercados de los cuales depende directamente su actividad, pero, asimismo, de la ascendencia y reciprocidad que pueda tener en otros frentes, entre los que se cuenta la estructura de apoyo, financiación y fondeo del sector. (Gutiérrez Ossa, 2022)

Es posible que gran parte de las dificultades que presenta el sector al acceso de financiación estén relacionadas en el desconocimiento que se tiene de manera profunda de lo que implica obtener recursos para un sector que está más expuesto a las oscilaciones de los mercados, las condiciones climáticas, entre otros.

El comportamiento cíclico de la actividad productiva del sector agropecuario y su constancia en términos de la proyección a corto plazo y de mediano alcance, puede ir en contra de cualquier expectativa de incubación de recursos provenientes del sector financiero en un lapso mucho más prolongado. La perentoriedad relacionada con la correspondencia entre la actividad productiva como tal y los flujos de dinero que esta exige, y se esperan alcanzar, desvirtúa cualquier interés de focalizar recursos en un plazo de mayor auge, por cuanto estas son actividades que requieren afanar contra el tiempo, y no pueden estar exhortadas a producir bajo directrices financieras de largo trecho. (Gutiérrez Ossa, 2022).

Cifras del Censo Nacional Agropecuario indican que en Colombia hay 2,7 millones de productores, de los cuales poco más de 725.000 residen en el área rural dispersa. En la actualidad, 930.180 personas (9%) del total de deudores del sistema-

cuentan con al menos un crédito bancario para desarrollar actividades agropecuarias, según la Superintendencia Financiera.

El mapa crediticio del agro, trazado por el órgano de vigilancia del sistema financiero, revela que quienes se dedican a la explotación mixta (agrícola y pecuaria) no son los más colgados con sus deudas, pese a que sí son los más endeudados, con una cartera total de 5,83 billones de pesos. (García, 2020)

La realidad que aqueja a los campesinos una vez acceden a créditos para ser destinados a la actividad agrícola, es desoladora, debido a que, un alto porcentaje de los beneficiarios crediticios no logra cumplir periódicamente con sus obligaciones y se ven sometidos a procesos prejudiciales de cobro de cartera, y en el peor de los casos a procesos ejecutivos en los que finalmente pierden los predios a los que con tanto esfuerzo accedieron.

El sector agropecuario nacional, de la mano con el gobierno, debe generar una política nacional de revisión frente a las condiciones bancarias, crediticias y financieras del mismo, dado que es un impulso para la actividad productiva y el empleo en el país.

El número de deudores que comprende el sector reportado por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera les debía a estas unos 19,1 billones de pesos, lo que representa apenas el 3.9% del universo total de recursos que tienen colocados en el mercado.

Y si bien el crédito irrigado a este renglón de la producción es uno de los más bajos si se compara con los montos entregados a las empresas, a los consumidores, a quienes adquieren vivienda y a los microempresarios, las deudas vencidas, como proporción de la cartera, están entre las más altas. (García, 2020).

Finalmente, de las 36 actividades agrícolas, 10 representan el 89.3% de los deudores, el 88.6 % de las operaciones activas de crédito y el 82.6 % del saldo de cartera. En su orden por saldo, estas actividades son explotación mixta (30.5% del total), cría de ganado bovino y bufalino (14.1%), cría de aves de corral (8.4%) y cultivo de café (6.3 %), entre las de mayor cuota.

Conveniencia de la Iniciativa:

El campesinado ha sido históricamente una de las principales víctimas de la crisis del campo, y en el caso bajo análisis, debido a las dificultades para explotar la tierra, el alto precio de los insumos agropecuarios y la falta de vías terciarias para conducir sus productos a las cabeceras municipales, hace que la adquisición de capital para atender sus obligaciones crediticias sea un desafío alto, lo que los conduce a situaciones de difícil manejo y absoluta desprotección.

Aunado a ello, una de las muchas dificultades es la falta de productos crediticios que se ajusten a las

verdaderas necesidades del campesinado, el alto costo y el difícil acceso a los recursos de la banca son parte de los problemas que enfrentan para financiar sus cosechas, esto los obliga, la mayoría de las veces, a acudir a los préstamos informales como el ‘gota a gota’ o ‘pagadiario’, con los riesgos que esto supone para su actividad, afectando por supuesto su calidad de vida. Además de la baja inclusión financiera en las zonas rurales y rurales dispersas que oscila entre el 20% y el 30%.

El mapa crediticio del agro, según la Superintendencia Financiera, muestra que quienes se dedican a la explotación mixta (agrícola y pecuaria) no son los más atrasados con sus deudas, pese a que sí son los más endeudados, con una cartera total de \$5,83 billones de pesos.

Los préstamos más atrasados, como proporción de la deuda total, corren por cuenta de quienes están en actividades de apoyo a la agricultura (14%). Los siguen otras actividades (12.1%), la cría de ganado bovino y bufalino (11%), los cultivadores de frutas tropicales (10.9%) y los caficultores (9.7 %).

Es por esto, que se deben buscar medidas que apoyen el desarrollo y la productividad del campo, tramitando en el legislativo leyes que permitan el acceso de los pequeños y medianos productores al crédito formal y el impulso de la inclusión financiera de manera diferenciada, como una medida que le permita al campesinado dignificar su actividad y contribuya al desarrollo del campo colombiano como un sector fundamental para la economía del país.

Por tales razones, y teniendo en cuenta que conforme a los desarrollos jurisprudenciales de la Honorable Corte Constitucional, los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional, hemos desarrollado el presente Proyecto de ley para solventar los problemas generados por la falta de pago de sus créditos financieros, hasta tanto se resuelvan los problemas estructurales que han generado la inobservancia de los pagos, que como se mencionó no es caprichosa, sino el resultado de una carga generada por la crisis que por años y años han tenido que soportar.

DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Conforme al artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado “No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo 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 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 concurra 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”¹

Con fundamento en las anteriores consideraciones, ponemos en consideración del honorable Congreso de la República este Proyecto de ley.

De los honorables congresistas,

JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador de la República

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República

SANDRA RAMÍREZ
Senadora de la República

OMAR DE JESUS RESTREPO
Senador de la República

IMELDA DAZA COTES
Senadora de la República

CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara

JAIRO REINALDO CALA
Representante a la Cámara

PEDRO BARACUTADO
Representante a la Cámara

GERMÁN GÓMEZ
Representante a la Cámara

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 02 de Agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo 092 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Julian Gallo
H.S. Pablo Catatumbo, H.S. Sandra Ramirez
H.R. Luis Alberto Alban, Jairo Remaldo Calá.

SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2022
CÁMARA

por medio del cual se promueve el desarrollo del sector agropecuario y rural en Colombia y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo del sector agropecuario en el país a través de mecanismos que faciliten la financiación, planificación y tecnificación del campo fortaleciendo las capacidades y el bienestar social del agricultor, entendiendo esto como el conjunto de factores económicos, sociales y culturales que permiten mejorar las condiciones de vida del agricultor y su familia.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Sector Agropecuario: Se entiende por sector agropecuario aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y la transformación de la producción de alimentos, los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos primarios de origen agropecuario.

Actividad rural: “La actividad rural comprende desde las actividades tradicionales, tales como las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, hasta las no tradicionales, como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, además de otras actividades realizadas en el marco de una perspectiva más amplia de la ruralidad, como son las relacionadas con la integración a cadenas agro productivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas.” (artículo 3° de Ley 731 de 2012)

Fintech: Empresas que prestan productos y servicios financieros innovadores, mediante la utilización de tecnología o a través de plataformas tecnológicas.

Pequeño productor: Personas naturales que cumplan con los requisitos consagrados en el artículo 2.1.2.2.8 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 691 de 2018, o la norma que los modifique o los sustituya.

Compra local de alimentos: Es la acción de adquirir uno o varios alimentos ofrecidos por pequeños productores agropecuarios y productores cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas dentro de la zona geográfica para la compra local de alimentos que cumplan con los requisitos

sanitarios en materia de calidad e inocuidad. (Ley 2046 de 2020).

Tecnificación Agrícola: Adopción de tecnología o métodos tecnológicos a la producción y/o transformación de productos agrícolas.

Artículo 3°. *Mi Registro Rural.* La plataforma tecnológica denominada “Mi Registro Rural” creada mediante el Decreto 405 del 24 de marzo de 2022, y con el fin de tener información precisa que permita identificar a los agricultores del país y formular una política pública que responda a las necesidades de los agricultores que impulse el desarrollo del sector, deberá incluir: producto agropecuario; departamento y municipio de ubicación del productor y de la producción; grupo poblacional o comunidad étnica; nivel de activos del productor en términos de SMLV; si el productor es tenedor, poseedor o propietario; acceso a servicios públicos y demás información que el Gobierno nacional considere pertinente.

Parágrafo 1°. El levantamiento de datos a nivel territorial será promovido por los entes territoriales y las oficinas que hagan parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 4°. *Promoción a través de compras públicas.* Modifíquese el artículo 7° de la Ley 2046 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 7°. Porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley:

- a) Las Entidades a que hace referencia el artículo 3° de la presente ley, que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entre de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del 50% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.

Cuando la oferta de alimentos producidos por pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local sea inferior al porcentaje mínimo de que trata el presente literal, las entidades deberán informar de dicha situación a la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas quien certificará dicha situación y realizará las gestiones necesarias basados en “Mi Registro Rural” para otorgar un listado de pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria no locales a quienes puedan acudir para suplir el porcentaje restante.

- b) Las entidades compradoras de alimentos a que hace referencia el artículo 3° deberán establecer en sus pliegos de condiciones un puntaje mínimo del 10% de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, los cuales serán asignados

proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante.

Estas entidades establecerán en todos los documentos de sus procesos de contratación, que el puntaje obtenido por los oferentes en virtud del porcentaje de compras públicas locales a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria y sus organizaciones a que se comprometen será tenido en cuenta como factor de desempate entre propuestas que obtengan el mismo puntaje total de calificación.

- c) Todas las entidades a que se refiere el presente artículo, incluirán en sus contratos la obligación por parte de sus contratistas que ejecuten u operen los programas institucionales en que se adquieran alimentos, la obligación de estos de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y de participar en su rol de compradores de alimentos o de sus materias primas, en las ruedas de negocios que se realicen en virtud de lo establecido en la presente ley.
- d) La entidad pública establecerá en sus estudios previos, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones, con base en “Mi Registro Rural” y teniendo en cuenta los siguientes criterios: (1) cobertura geográfica de la oferta institucional de la entidad; (2) conectividad vial, circuitos cortos de comercialización, vocación y uso del suelo, disponibilidad de alimentos, la presencia de pequeños productores agropecuarios y productores de la Agricultura Campesina, Familiar, o Comunitaria, locales, o sus organizaciones identificados y las características de los productos demandados.

Parágrafo 1°. Las entidades públicas velarán por el adecuado cumplimiento de las obligaciones consagradas en el presente artículo en lo referente a la adquisición de alimentos a pequeños productores locales y productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria, o sus organizaciones.

Parágrafo 2°. Todas las entidades descritas en el artículo 3° de la presente ley que desarrollen actividades misionales en la Zomac, tendrán como prioridad la adquisición de alimentos provenientes de cada una de las Zomac en donde se encuentran ejerciendo sus actividades.

Artículo 5°. Créditos sin barreras. Dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional deberá coordinar los mecanismos de promoción que permitan crear soluciones financieras por medio de la tecnología (Fintech) para el sector agropecuario en el país, como lo son los créditos en línea y la banca digital.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá reglamentar la experimentación y promoción de nuevos canales y proyectos Fintech en el sector agrícola del país, los cuales permitirán su óptima organización, funcionamiento y operación. Para esto deberá realizar un proceso previo donde realicen la identificación de las necesidades del sector que serán cubiertas por las Fintech, así como las limitaciones de implementación este tipo de tecnologías. De igual forma deberá reglamentar la emisión de un certificado de operación temporal diferenciado para el sector agrícola. Este tiempo deberá ser superior a los 2 años, lo anterior teniendo en cuenta los ciclos productivos del sector.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través de Banca de las Oportunidades, deberá diseñar e implementar un programa de acompañamiento y promoción del sector financiero – Fintech, que permita promover el uso de sus productos y sus canales en las zonas rurales del país y que este enfocado al sector agropecuario y la actividad rural.

Parágrafo 3°. Por medio de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera – CIIF, en la subcomisión Fintech deberá tratarse como componente diferenciado y especial a las Fintech enfocadas en el sector agropecuario, haciendo énfasis en la importancia de la tecnificación del sector y su aporte económico al país.

Parágrafo 4°. Con el fin de darle cumplimiento al presente artículo y cumplir con su objetivo, el Gobierno nacional deberá dentro de su reglamentación, garantizar que los requisitos por las entidades sean acordes a la realidad social de los agricultores del país. Así mismo, deberán tener en cuenta que las Fintech no cuentan con procesos o características iguales a la banca tradicional, por tal motivo deberán tener una reglamentación diferenciada así como fijar instrumentos diferenciados para su desarrollo apropiado.

Artículo 6°. Medidas Relacionadas con el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Con el propósito de impulsar el financiamiento agropecuario y la inclusión financiera rural, se establecen las siguientes disposiciones aplicables al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) creado por la Ley 21 de 1985 e incorporado en el numeral 2 del artículo 231 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo 1°. En un término de seis (6) meses contados desde la expedición de la presente ley, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario deberá establecer las condiciones de una opción de garantía del FAG para los pequeños productores y diseñada especialmente para las Fintech. De igual forma, deberá coordinar las acciones junto con FINAGRO

naturales que lo convierten en uno de los países más privilegiados. Todo esto ha permitido que la agricultura se desarrolle de buena manera en el territorio nacional convirtiéndola en una de las fuentes de ingreso del país.

La agricultura juega un papel esencial en el desarrollo económico del país y de acuerdo con el Banco Mundial, puede ayudar a reducir la pobreza, aumentar los ingresos y mejorar la seguridad alimentaria para el 80 % de los pobres del mundo, los cuales viven en las zonas rurales y se dedican principalmente a labores agrícolas.

Según estimaciones del DANE, el PIB agropecuario en el país creció en el 2020 un 2,8%, mientras que la economía cayó 6,8% debido a la pandemia, esto demuestra que el sector siempre ha sido clave para la economía del país y debe ser clave en el proceso de reactivación económica. De acuerdo con datos del Ministerio de Agricultura, de 40 millones de hectáreas con potencial para ser utilizadas en actividades del sector agrícola, tan solo se están utilizando 7 millones de hectáreas.

Sin embargo, y sabiendo de la importancia del campo y del agro para el desarrollo económico del país, seguimos teniendo las mismas deficiencias de hace muchos años. No contamos con información del sector unificada y estructurada, las estadísticas del sector agrario no tienen la cobertura, la duplicidad ni la continuidad necesaria para poder estructurar políticas públicas que permitan lograr un sector con crecimiento económico y desarrollo.

Por su parte, la globalización, las innovaciones tecnológicas y el apoyo que obtiene el sector en las principales economías del mundo ha significado un retraso importante en el país. Los campesinos colombianos no cuentan con recursos, tecnología ni con la educación suficiente para lograr ser competitivos tanto al interior del país como en la economía mundial.

En este orden de ideas, como Estado debemos garantizar las oportunidades a los sectores y a la población que más lo necesita, es por lo que este Proyecto de ley busca promover el desarrollo de uno de los sectores claves en el proceso de reactivación económica y que le da un reconocimiento al potencial del campo en el país.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de ley tiene por objeto promover el desarrollo del sector agropecuario en el país a través de mecanismos que faciliten la financiación, planificación y tecnificación del campo fortaleciendo las capacidades y el bienestar social del agricultor, entendiendo esto como el conjunto de factores económicos, sociales y culturales que permiten mejorar las condiciones de vida del agricultor y su familia.

El presente Proyecto de ley, además del título, se compone de 11 artículos, entre ellos el de vigencia.

III. JUSTIFICACIÓN

El sector agropecuario en el país y de acuerdo a con la coyuntura en la que nos encontramos requiere de una política definida y estructurada que permita promover el desarrollo adecuado del mismo.

Contamos con un Censo Nacional Agropecuario del 2014, realizado casi 40 años después del anterior (1970) donde se reflejó que la población campesina es el grupo poblacional con menores oportunidades en materia de acceso a créditos, asistencia técnica y educación. También reflejó que el campo tiene un bajo nivel de capitalización pues el 83,3% no cuenta con maquinaria para realizar su actividad. Peor aún, el 89% de los habitantes del sector rural no había solicitado préstamos para ese momento.

Actualmente en el país existen con 6 entidades direccionadas al sector agrícola, que en conjunto tienen alrededor de 19 programas y aun así no contamos con información precisa para poder realizar políticas públicas que nos ayuden a lograr un sector con crecimiento económico y desarrollo.

Con información precisa sobre los agricultores y sus actividades, será más sencillo para el Estado saber qué está produciendo Colombia y en qué lugar del país, conocer su realidad y necesidades, es por esto que debe ser un registro que garantice la inclusión de todos los agricultores. De esta manera, lograremos también de manera progresiva, la formalización del empleo rural.

Por su parte, de acuerdo con la FAO, para el crecimiento económico de los pobres es clave mejorar la eficiencia de la producción y el principal medio para lograrlo son las mejoras en tecnología agrícola. Con nuevas tecnologías se puede influir en los ingresos de los productores, las oportunidades laborales de los pobres, los precios de los alimentos, la sostenibilidad ambiental y los vínculos con el resto de la economía rural.

Para lograr esto, es muy importante conocer el sector por medio de información actualizada, ya que la incertidumbre es uno de los temas más preocupantes a la hora de planear un plan de mejora y tecnificación para el agro. Conforme con las recomendaciones de la FAO¹, es necesario:

- *Identificar los procedimientos de planificación más efectivos para dirigir la tecnología agrícola hacia la reducción de la pobreza.*
- *Establecer el papel de la agricultura en las estrategias nacionales de desarrollo.*
- *Decidir el grado en que las inversiones agrícolas son apropiadas para las áreas marginales.*

¹ TECHNOLOGY AND ITS CONTRIBUTION TO PRO-POOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. FAO. Recuperado 10 de julio de 2022, de <https://www.fao.org/3/at358e/at358e.pdf>

- *Identificar la combinación correcta de apoyo público, privado y de la sociedad civil para la generación de tecnología agrícola.*
- *Identificar los tipos de tecnología que justifican el apoyo, y solo teniendo un registro unificado que contenga la información del sector agropecuario podremos identificarlos.*

Pero esta tecnificación no será posible, si no se moviliza capital en el sector y frente a esto, todos somos conscientes del bajo financiamiento que existe en el sector agropecuario. Actualmente contamos con un banco agrario que representa una bolsa que no alcanza a cubrir a todos los que lo necesitan, sumado a esto, el país cuenta con una banca tradicional que exige requisitos que un pequeño agricultor no puede cumplir, como es el caso del requisito mínimo de activos donde según cifras del Ministerio de Agricultura, el 53% de las familias que se dedican a la actividad agropecuaria no tienen tierra. Por otro lado, según Asobancaria, existe un rezago importante en materia de inclusión financiera en las zonas rurales de 20% y rural dispersa de 30%.

Según cifras del Banco Agrario para el periodo enero – diciembre de 2020, se otorgaron un total de 205.432 créditos a pequeños productores, 15.031 créditos a medianos productores y 141 créditos a productores considerados como grandes. Esto quiere decir que se colocaron en total 2.139 billones, 1.044 billones y 69 mil millones respectivamente.

Aunque estas cifras suenan alentadoras, es casi imposible acceder a un crédito para un agricultor. Todas estas barreras que imponen los bancos es quizá uno de los problemas más importantes por resolver si queremos aumentar la productividad. Es por esto por lo que, volviendo a las cifras del Banco Agrario, nos damos cuenta de que en el 2020 el 67,2% de las operaciones de crédito destinadas a pequeño productor se encontraban en el rango de activos mayores a 50 SMMLV (alrededor de los 50 millones de pesos) con un total de 138.062 créditos otorgados. Esto se traduce en que el sistema tradicional bancario destinado a cubrir el sector agrícola no está llegando a quienes más lo necesitan, todo esto debido a los requisitos establecidos.

En el país existe una falta de productos crediticios que se ajusten a las necesidades/realidades de los agricultores y un difícil acceso a los recursos de la banca tradicional, lo que los obliga, la mayoría de las veces, a acudir a los préstamos informales como el ‘gota a gota’ o ‘pagadiario’, con los riesgos que esto supone.

Es fundamental que los instrumentos financieros ofrecidos a la población dedicada al sector agrícola, respondan a su realidad económica en el país. Es necesario un programa de financiamiento que se utilice para tecnificar y generar más oportunidad al agricultor. Debemos darles la oportunidad de invertir en su actividad para romper ese ciclo de baja oportunidad, baja inversión y poca productividad a la que se enfrenta.

Para garantizar la resiliencia del sector, como país debemos reforzar las cadenas de suministro, entender de la mejor manera el riesgo que corre actualmente el sector y debemos aprovechar el nuevo capital, es por esto por lo que Colombia debe promover la innovación financiera en el sector agrícola y las fintech caracterizadas por ser flexibles y rápidas tendrán que ser parte de la solución.

Es primordial llevar al campo los avances que se han tenido en los sistemas financieros y no quedarnos solo con la banca tradicional; debemos lograr que las innovaciones financieras como lo son las fintech tengan un ecosistema acorde con el campo y nos ayuden a avanzar en materia de inclusión financiera. Las Fintech le han dado solución al rápido crecimiento económico de grandes segmentos de la población que están conectados digitalmente pero que no tienen acceso a la banca tradicional y que a su vez les han permitido a países dar un salto hacia la posmodernidad financiera.

En Brasil, las trabas que pone la banca tradicional para obtener tarjetas de crédito han permitido el crecimiento de Nubank, el cual ha atraído a aproximadamente 40 millones de clientes, convirtiéndose en el banco digital más grande del mundo.

Aun así, hay una gran diferencia entre la velocidad con la que avanza la innovación y la velocidad con la que se regula, es por esto por lo que se busca por medio del Proyecto de ley propiciar un ecosistema legal apto que nos permita abrir estas puertas para el desarrollo del agro. En el mundo está surgiendo una nueva generación de empresas de “agro-fintech” donde la agricultura aporta la mayor parte de la producción económica y el empleo.

Como país no solo debemos propiciar el ambiente correcto para el desarrollo de los avances tecnológicos que permitan el crecimiento del sector, sino que también tenemos la responsabilidad de aportar como Estado en este crecimiento. Es por esto por lo que la Ley de compras públicas (Ley 2046 de 2020) dio un gran paso en la promoción del consumo de productos locales.

Las compras públicas son identificadas como una estrategia que permite fortalecer a los productores y que conlleva una articulación al interior del Estado con el fin de incluir a pequeños productores de cada una de las regiones del país lo cual permite un crecimiento más rápido del sector.

Actualmente existe una gran demanda de alimentos donde varios programas del Gobierno nacional requieren de alimentos, como lo son los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), las Fuerzas Armadas y el Ejército Nacional, con presencia en los diferentes municipios de Colombia. Se estima que la compra de alimentos de estas entidades supera los 2.5 billones de pesos al año, aun así siguen predominando las

cadenas de intermediación y poca participación directa de los productores locales.

Por lo anterior, con el aumento en el porcentaje que deben destinar las entidades a compras locales se busca fomentar la producción y el consumo local de alimentos, generar empleo y aumentar los ingresos de los productores locales que permitan contribuir a la inclusión social de esta población.

Ahora bien, en cuanto al consumo responsable dentro de los objetivos de desarrollo sostenible, la ONU ha identificado que existen dos formas para ayudar como consumidor a evitar daños irreversibles al medio ambiente, las cuales son²:

1. Reducir los desechos; y
2. Actuar de forma reflexiva a la hora de comprar y optar por una opción sostenible siempre que sea posible.

Con el artículo 8° no solo buscamos que desde el Gobierno nacional se trabaje en campañas que permitan concientizar a la comunidad en cuanto al daño ocasionado al medio ambiente y que permitan generar opciones más sostenibles en cada proceso de producción del sector, si no que se busca promover e impulsar el consumo de aquellos productos derivados de actividades agrícolas que actualmente son la principal fuente de ingresos de campesinos o productores locales. Esto permitirá aumentar las ventas de los pequeños, medianos y grandes productores que son de gran importancia para la economía nacional y que se han visto principalmente afectados por la situación económica derivada de la pandemia de Covid-19 en el país y en el mundo.

Por otra parte, con el fin de generar un campo más incluyente, productivo y desarrollado es primordial promover el relevo generacional, impulsando a los jóvenes para que lleven estos avances tecnológicos, procesos de innovación, buenas prácticas y de comercio al campo. De acuerdo con la Encuesta de Cultura Política realizada por el DANE en 2019³, la población campesina se encuentra mayoritariamente entre los 41 y 64 años en adelante.

Los jóvenes no ven oportunidades de progreso en el campo, el presente Proyecto de ley busca usar las herramientas que brinda el Estado para mejorar la educación en nuestra población. El SENA cuenta actualmente con más de 14 cursos enfocados en el agro, pero es clave establecer alianzas con Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación

² PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES: POR QUÉ SON IMPORTANTES. UN.

Recuperado 13 de julio de 2022, de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/12_Spanish_Why_it_Matters.pdf

³ Encuesta de cultura política. DANE. Recuperado 12 de julio de 2022, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta#informacion-2017>

para que juntos creen programas enfocados a mejorar la productividad y el acceso a mercados.

Por otra parte, el sector agrícola hace parte vital de nuestra historia, nuestra sociedad y nuestra economía. Es por esto que, nuestros niños y niñas deben tener un componente dentro de sus clases que reconozcan y dignifique al sector. Como país tenemos la responsabilidad de enamorar a las nuevas generaciones del campo y de la agricultura, los jóvenes son los emprendedores del mañana y tienen el potencial de superar los retos que presenta la seguridad alimentaria, son ellos quienes tienen la iniciativa y las capacidades necesarias para modernizar e innovar ya que son más receptivos a adoptar nuevos cultivos y nuevas tecnologías que pueden proporcionar mayores rendimientos.

IV. MARCO NORMATIVO

Disposiciones constitucionales

• Constitución Política

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

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

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

Disposiciones legales

• **Ley 16 de 1990 “Por la cual se constituye el sistema nacional de crédito agropecuario, se crea el fondo para el financiamiento del sector agropecuario, finagro, y se dictan otras disposiciones.”**

Esta ley busca proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector

agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales establecidas en los planes y programas de desarrollo que adopte el Congreso o el Gobierno. Crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyos objetivos principales definidos en esta ley son la formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros.

- **Ley 101 de 1993 – Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero**

Esta ley se aprobó con el fin de proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales, por medio de la protección a la producción de alimentos, adecuación del sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, el desarrollo del sistema agroalimentario nacional, el suministro de un volumen suficiente de recursos crediticios para el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, bajo condiciones financieras adecuadas a los ciclos de las cosechas y de los precios, al igual que a los riesgos que gravitan sobre la producción rural y el desarrollo tecnológico del agro, al igual que la prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores, conforme a los procesos de descentralización y participación.

- **Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”**

Artículo 166. Constitución de empresas de desarrollos tecnológicos innovadores. Quienes se propongan implementar desarrollos tecnológicos innovadores para realizar actividades propias de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, podrán constituir una de estas entidades y obtener un certificado para operar temporalmente, de acuerdo con las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales, incluyendo la determinación o aplicación de capitales mínimos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Dicho certificado de operación temporal no excederá de dos (2) años y podrá ser revocado en cualquier momento por la Superintendencia Financiera.

La Superintendencia Financiera autorizará la constitución de estas entidades y otorgará el respectivo certificado de funcionamiento, conforme al procedimiento que se establezca para el efecto. En desarrollo de esta disposición, el Gobierno nacional podrá determinar los montos mínimos de capital que deberán acreditarse para solicitar la constitución de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, el cual podrá estar diferenciado en función de las operaciones autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en los términos del numeral 2 del artículo 53 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo 1°. Con sujeción a las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales que establezca la reglamentación a la que se refiere el presente artículo, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, podrán implementar desarrollos tecnológicos innovadores para probar temporalmente nuevos productos o servicios, bajo la supervisión de dicha Superintendencia, por el término indicado en este artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, articulará las medidas y políticas tendientes a desarrollar mecanismos de financiación para empresas y emprendedores, con el propósito de evitar duplicidad y que se diseñen instrumentos adecuados para las diferentes etapas de desarrollo empresarial.

Política Pública

- **CONPES 4005 de 2020 – Política nacional de inclusión y educación económica y financiera**

Tiene como objetivo integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y de las micro, pequeñas y medianas empresas, atendiendo sus necesidades y generando oportunidades económicas para contribuir al crecimiento, e inclusión financiera del país.

Este CONPES reconoce además que existen mercados incompletos de crédito en los territorios rurales y que existe información asimétrica entre las entidades bancarias y los posibles usuarios debido en parte a la imposibilidad de visibilizar la trazabilidad de las transacciones.

Sentencias de la Corte

- **Sentencia C-006/2002**

“La jurisprudencia ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no solo jurídica, sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.”

Normativa Internacional

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ONU**

En el año 2015, líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de la agenda

2030. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años.

ODS 2: Poner fin al hambre, busca entre otras cosas lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición. Incluye algunas de las siguientes metas:

- Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.
- Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.

V. POLÍTICA COMPARADA

Con el paso de los años la participación de países desarrollados en el mercado agropecuario es cada vez mayor, principalmente en los cultivos de mayor consumo por la población en el mundo como es el caso de los cereales y esto se debe en mayor medida al manejo eficiente que se le ha dado a la tierra. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) realizó un análisis donde quedó demostrado que en los países emergentes, “la demanda de cereales ha crecido con mucha mayor rapidez que la producción.”

Las estrategias económicas han apostado por el fortalecimiento de dichas industrias a través de tratados y acuerdos de cooperación, e integración económica, han aumentado las importaciones de productos agropecuarios a países en desarrollo. De igual forma, el uso y la puesta en marcha de herramientas promovidas por el Estado, las regulaciones, las subvenciones, los subsidios, entre otros que propenden por el crecimiento del sector, dándole a los agricultores apoyo con el fin de lograr mayor productividad y competitividad en el sector.

En este orden de ideas, Estados Unidos ha tenido un aumento creciente en la exportación de productos agrícolas al resto del mundo, según cifras del Banco Mundial entre 2016 y 2017 la economía americana tuvo un alza del 8% por concepto de ventas del sector agropecuario, lo que representó un total de 140.000 millones de dólares distribuidos en sus principales productos agrícolas, la soya, el maíz, los alimentos para animales, productos derivados de las hortalizas y el trigo. Este representativo aumento

se vio impulsado por el respaldo del gobierno de Estados Unidos a sus agricultores.

Principales políticas agrícolas

El principal ejemplo de modelos productivos cuyos resultados siempre han presentado tendencias positivas en diferentes periodos de tiempo, son Estados Unidos y la Unión Europea. La agricultura representa la satisfacción de nuestras necesidades básicas, en cuanto a alimentación se refiere, y desde hace unos años para acá se ha visto amenazada por el momento en el que la demanda sobrepase la oferta del mercado.

Estos dos ejemplos han enfocado sus esfuerzos principalmente a inyectar dinero y recursos, como fue el caso de la década de los 90 cuando Estados Unidos puso como tema central a nivel nacional las estrategias para aumentar la producción agrícola, con el fin de aumentar el rendimiento por medio de subsidios, subvenciones y proyectos de ciencia y tecnología.

Estados Unidos con la “Farm Bill”, quizá uno de los más grandes y ambiciosos planes a favor del desarrollo del campo norteamericano, también conocida como la Ley Agrícola, se convirtió en el principal documento de política agroalimentaria del país y que es aprobada por el congreso cada 5 años aproximadamente desde su primer paso por el congreso de los Estados Unidos. Esta ley trata desde programas y subvenciones agroalimentarias, hasta los temas que trata el Departamento de Agricultura (USDA), incluye cobertura a la pérdida de precios, préstamos a la comercialización, programa de reserva para la conservación, programas que incentivan las exportaciones agropecuarias, programas de préstamos directos y garantías para la obtención de financiamiento para productores agropecuarios, subsidios y préstamos para infraestructura, fomento al desarrollo económico, entre otras.⁴

Todo esto demuestra que el éxito de la industria agrícola en los Estados Unidos, se dio gracias al respaldo gubernamental a las empresas y personas dedicadas al sector agrícola, construyendo unas bases sólidas para generar alrededor del sector una economía fuerte por medio de inversión destinada a la infraestructura de la distribución y a la producción de commodities agropecuarios, con garantías de seguridad nacional; es así como la protección a los agricultores se convirtió en un eslabón fuerte de la cadena de producción norteamericana.

Por su parte, la Unión Europea cuenta con la Política Agraria Común (PAC), la cual tiene origen en el año 1962 y hasta 1980 tuvo como principal objetivo fijar límites en la producción, agricultura respetuosa del medio ambiente y ayudas directas a la renta. Actualmente la PAC busca facilitar la supervivencia de las explotaciones agrarias, con un fuerte enfoque de protección al medio ambiente y la obtención de productos de calidad.

⁴ Farm Bill 2014.

Estos dos ejemplos demuestran cómo los principales países económicos del mundo han decidido poner como eje central en sus agendas al sector agrícola, diseñando políticas que van direccionadas al agricultor y al desarrollo del sector agrícola a medida que evoluciona el mercado internacional.

Agro-Fintech en el mundo

Aunque la Ley 1955 de 2019 permitió operar en el país mediante licencias temporales, cuando hablamos de fintech no todo debe ser licenciado o contar con autorización, debemos lograr que la regulación en el país entienda que las fintech tienen un componente alto de diversidad a diferencia de la banca tradicional.

En varios países del mundo se han desarrollado Fintech dedicadas al sector agrícola y a los agricultores directamente. Dubái y Singapur son ejemplos donde se han implementado centros de Fintech.

Por su parte, esta Kazajstán, un país que cuenta con toda una estrategia alrededor de las agro-fintech. El Centro Financiero Internacional de Astana (AIFC) y su Tech Hub han trabajado en el crecimiento del sector por medio de las fintech y la tecnología satelital. En el 2019, el sector agrícola de Kazajstán experimentó un aumento interanual del 41% en la inversión, lo que representa aproximadamente 1.100 millones de dólares. Actualmente se prevé que para el sector agroindustrial en este país se sitúe en un aumento de casi 10.300 millones de dólares en los próximos cinco años.

Por otro parte, hay países donde las agro-fintech han surgido de manera menos organizada como es el caso de India, Brasil y Kenia. A continuación veremos estos casos de Agro-Fintech y algunos otros más en el mundo, que demuestran su importancia a la hora de impulsar al sector en esta nueva era:

País – Sede Principal	Fintech	Descripción
Japón	Secai Marche	Conecta directamente a los agricultores de los países de la ASEAN con la industria de alimentos y restaurantes japonesa, con sus algoritmos basados en IA que predicen la demanda y asignan pedidos al método de transporte más eficiente.
Alemania	Etherisc	Utiliza la cadena de bloques de Ethereum para activar pagos automáticos cuando se cumplen ciertas condiciones climáticas, lo que evita los costos de viaje y verificación asociados con los modelos de seguros tradicionales.
Ghana	WorldCover	Con datos de satélites, sensores terrestres y GPS para evaluar el riesgo climático y personalizar la cobertura de los agricultores en función de su cartera de cultivos verificados por dispositivos móviles.
India	Jai Kisan	Utiliza un algoritmo de riesgo crediticio que le permite otorgar préstamos de bajo costo a agricultores sin antecedentes crediticios tradicionales.
Kenia	FarmDrive	Desarrolló un algoritmo propio que les permite conectar a los agricultores con un mercado de crédito al tiempo que permite a los prestamistas monitorear los préstamos digitalmente.
Brasil	TrAlve	Usa Inteligencia Artificial para proporcionar a los prestamistas análisis de riesgo y diversificación de cultivos, lo que les permite otorgar préstamos a agricultores a tasas de interés bajas.
Turquía	Tarfin	Tarfin, como startup fintech, proporciona a los agricultores equipos, fertilizantes y semillas utilizando su tecnología y algoritmos basados en la nube

País – Sede Principal	Fintech	Descripción
Japón	Secai Marche	Conecta directamente a los agricultores de los países de la ASEAN con la industria de alimentos y restaurantes japonesa, con sus algoritmos basados en IA que predicen la demanda y asignan pedidos al método de transporte más eficiente.
Alemania	Etherisc	Utiliza la cadena de bloques de Ethereum para activar pagos automáticos cuando se cumplen ciertas condiciones climáticas, lo que evita los costos de viaje y verificación asociados con los modelos de seguros tradicionales.
Ghana	WorldCover	Con datos de satélites, sensores terrestres y GPS para evaluar el riesgo climático y personalizar la cobertura de los agricultores en función de su cartera de cultivos verificados por dispositivos móviles.

Actualmente en Colombia, existen varias reglamentaciones que buscan regular el proceso de la banca digital. La Superintendencia Financiera ha venido implementado diversas soluciones tecnológicas para que el usuario administre sus productos y utilice los servicios ofrecidos por estas entidades, y que a su vez sean vigiladas y controladas de la misma forma que pasa con la banca tradicional. Sin embargo, debemos entender que, a diferencia de la banca tradicional, las Fintech tienen un alto componente de diversidad y debe ser tratado con esa minucia, mientras esto sucede, debemos garantizarles a los agricultores del país, un ecosistema financiero que se acomode a sus necesidades y permita lograr su óptimo desarrollo.

VI. IMPACTO FISCAL

El presente Proyecto de ley no genera impacto fiscal al no crear entidad o institución alguna, de igual forma no modifica asignaciones del Presupuesto General de la Nación.

