



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1551

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2022

**H. R. David Ricardo Racero Mayorca**

Presidente

**Honorable Cámara de Representantes**

Congreso de la República

**Asunto:** Presentación del **Proyecto de ley número 291 de 2022 Cámara**, por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de ley número 291 de 2022 Cámara**, por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Alianza Verde

 Katherine Miranda Peña Representante a la Cámara	 Juan Diego Muñoz Cabrera Representante a la Cámara
 Flavia Perdomo Andrade Representante a la Cámara	 Elkin Rodolfo Ospina Representante a la Cámara
 Jaime Rodríguez Contreras Representante a la Cámara	 Olga Lucía Velásquez Nieto Representante a la Cámara
 Wilder Escobar Representante a la Cámara	 Julio Roberto Salazar Representante a la Cámara
 Karen R. Navarro CITIZEN ARACUA	 Nicolas Baquero C.
 Fabian Diaz Potes	 Carolina Espinoza
 Fabian Diaz Potes	 Botack

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2022  
CÁMARA**

*por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación y establecimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario como instrumento orientador de la producción y comercialización de productos de origen agropecuario.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley aplican las siguientes definiciones:

1. **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, los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos.

2. **Mercadeo agropecuario:** Se define como el conjunto de actividades económicas que implican el traslado de productos de origen agropecuario, desde su producción hasta su consumo, bajo un marco legal e institucional.

3. **Ordenamiento productivo:** Proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que permite la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción) el uso eficiente del suelo y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.

4. **Logística agropecuaria:** Proceso funcional a la cadena de valor que involucra elementos, procesos y actores que intervienen y se interrelacionan para permitir la transferencia y adecuación de los bienes agropecuarios desde las zonas de producción hasta las zonas de consumo.

5. **Agricultura por contrato:** Acuerdo contractual entre grandes compradores, como las agroindustrias y los almacenes de cadena, y los productores agropecuarios, para el cultivo, cosecha y abastecimiento de productos agrícolas con entregas a futuro y características de compra y venta predeterminadas antes de iniciar el cultivo.

6. **Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria:** Sistema de producción y organización, gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que suelen complementarse con actividades no agropecuarias.

7. **Circuitos cortos de comercialización:** Forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o procesados, reduciendo al mínimo la intermediación.

8. **Encadenamientos productivos:** Formas de articular a las explotaciones familiares con empresas agroindustriales (privadas o públicas) para la provisión de materia.

9. **Enfoque diferencial:** Perspectiva de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares debido a su

edad o etapa del ciclo vital, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, discapacidad, etc.

Artículo 3°. *Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.* En un plazo de un (1) año, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional adoptará la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en las que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, mecanismos de mediano y largo plazo que faciliten y optimicen el Proceso de Mercadeo Agropecuario.

Parágrafo 1°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario integrará tres (3) componentes principales: i) Ordenamiento de la producción agropecuaria, ii) Logística agropecuaria, y iii) Comercialización agropecuaria.

Parágrafo 2°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario contemplará diversos enfoques diferenciales tales como género, étnico, víctimas, reincorporadas y demás que considere el Gobierno nacional, con el fin de reconocer que la población rural es diversa y que requieren de acciones afirmativas.

Artículo 4°. *Objetivos de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.* Serán objetivos generales de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario los siguientes:

1. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario a través de la articulación y armonización de estrategias nacionales y regionales asociadas al ordenamiento productivo, la logística agropecuaria y la comercialización de productos de origen agropecuario.

2. Promover el ordenamiento productivo del sector agropecuario de manera tal que se optimice el uso sostenible del suelo de acuerdo a su vocación y se aumente la competitividad, manteniendo sostenibilidad social, ambiental y económica.

3. Fortalecer condiciones y capacidades para el desarrollo de procesos logísticos en las cadenas de suministro de productos de origen agropecuario.

4. Mejorar los canales de comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios, para reducir la intermediación.

5. Promover el aprovechamiento de mercados externos de productos de origen agropecuario.

Artículo 5°. *Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.* El Gobierno nacional establecerá una mesa técnica intersectorial en la que participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, quienes trabajarán en conjunto con los territorios a través del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Conseas), los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDR) o demás mecanismos de interacción regional y con la academia.

Artículo 6°. *Componente de Ordenamiento de la Producción Agropecuaria.* La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un primer componente denominado Ordenamiento de la Producción Agropecuaria que se encargará de:

1. Realizar análisis de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios a nivel nacional y estudios de

tendencias del mercado externo, análisis de necesidad de importación de productos agropecuarios e identificación de oportunidades de exportación.

2. Proponer e implementar estrategias que orienten y promuevan el ordenamiento productivo agropecuario a nivel territorial que optimice la producción agropecuaria de acuerdo con la vocación de uso del suelo.

3. Realizar análisis de impacto de posibles procesos de sustitución de importaciones de cadenas productivas clave para garantizar la seguridad alimentaria del país, considerando los efectos en los precios para los consumidores.

4. Realizar recomendaciones a las entidades territoriales sobre la programación de áreas de siembra y producción de productos de cadenas agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y forestales, de conformidad con los análisis de demanda y oferta de productos agropecuarios.

5. Establecer instrumentos de prevención y contención de los efectos derivados del riesgo climático y tomar mejores decisiones basadas en información de clima y su impacto sobre los cultivos.

6. Aumentar la competitividad de la producción de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Artículo 7°. *Componente de Logística Agropecuaria.* La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un segundo componente denominado Logística Agropecuaria que se encargue de:

1. Identificar necesidades de bienes públicos y/o privados necesarios para facilitar los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de productos agropecuarios.

2. Identificar, priorizar y promover la construcción y/o mejoramientos de vías terciarias relevantes que faciliten los procesos de transporte de productos de origen agropecuario para comercialización nacional o para exportación.

3. Formular programas, proyectos y/o estrategias que permitan la financiación de los bienes públicos y/o privados para facilitar los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de productos agropecuarios.

4. Establecer recomendaciones sobre los requerimientos de sanidad e inocuidad necesarios en la infraestructura requerida en los procesos de logística agropecuaria.

Artículo 8°. *Componente de Comercialización Agropecuaria.* La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un tercer componente sobre comercialización agropecuaria que se encargue de:

1. Articular todos los programas, proyectos y/o estrategias de inclusión productiva, generación de ingresos, asociatividad y emprendimiento que tenga el Gobierno nacional con estrategias de comercialización, tales como circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos, agricultura por contrato o demás instrumentos que faciliten los canales de comercialización.

2. Realizar propuestas de instrumentos de política que reduzcan la intermediación en los procesos de comercialización de pequeños y medianos productores.

3. Realizar análisis de los programas, proyectos y estrategias de comercialización y promover propuestas de unificación para evitar la atomización de recursos y se mejore la funcionalidad e impacto de los instrumentos de intervención.

4. Establecer espacios recurrentes de encuentro entre la demanda y la oferta de productos de origen agropecuario a nivel regional y municipal que faciliten

los entornos de comercialización y reduzcan la intermediación.

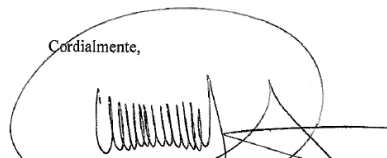
5. Identificar nuevas oportunidades de mercado externo de productos de origen agropecuario.

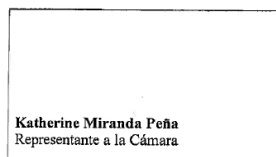
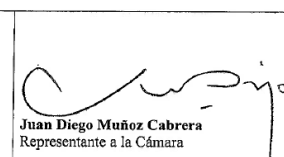
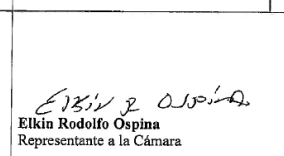
6. Desarrollar estrategias a nivel territorial para aumentar las compras públicas de alimentos de pequeños productores locales y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Artículo 9° *Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con el apoyo del departamento Nacional de Planeación establecerán un mecanismo de seguimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y adicionalmente realizará una evaluación de impacto cada cuatro (4) años de su implementación.

Artículo 10. *Actualización de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.* La política de mercadeo agropecuaria será actualizada cada cinco (5) años de conformidad con los resultados de las evaluaciones de impacto planteadas en el artículo noveno de la presente ley.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige desde de la fecha de su promulgación. Cordialmente,

Cordialmente,  
  
**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
 Representante de la Cámara  
 Partido Alianza Verde

 <b>Katherine Miranda Peña</b> Representante a la Cámara	 <b>Juan Diego Muñoz Cabrera</b> Representante a la Cámara
 <b>Flora Perdomo Andrade</b> Representante a la Cámara	 <b>Elkin Rodolfo Ospina</b> Representante a la Cámara
 <b>Jaime Rodríguez Contreras</b> Representante a la Cámara	 <b>Olga Lucía Valásquez Nieto</b> Representante a la Cámara

 <b>Wilder Escobar</b> Representante a la Cámara	 <b>Julio Roberto Salazar</b> Representante a la Cámara
 <b>Carlos A. Mansilla</b> CI-TREP 2-ARAUCA	 <b>Carolina Espinoza</b>
 <b>Fabian</b>	 <b>Fabian</b>



## 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1.1. Justificación

Si bien existen varias entidades que de acuerdo a sus competencias intervienen en los procesos asociados al mercadeo agropecuario, lo hacen aisladamente y no con una visión holística. Es por ello que resulta indispensable plantear una política nacional mediante la cual se articulen los procesos asociados al mercadeo agropecuario, iniciando con un eficiente ordenamiento de la producción agropecuaria en el cual se defina ¿qué se debe producir?, ¿en dónde producirlo y ¿cuánta cantidad producir?, atendiendo a la demanda nacional y garantizando la seguridad alimentaria.

Adicionalmente, la política debe articular la logística de los productos agropecuarios, de manera tal que se optimicen estos procesos, se reduzcan costos y tiempos de transporte, entre otros y facilitar los procesos de comercialización, de manera tal que se reduzca la intermediación y aumente la rentabilidad para los productores agropecuarios. Para entender esta problemática, se procederá a señalar de manera más detallada, las deficiencias encontradas en los procesos de ordenamiento, agrologística y comercialización.

### Ordenamiento

Considerando las condiciones geográficas y climáticas tropicales a lo largo del territorio nacional, Colombia puede desarrollar una variada y amplia producción de alimentos durante todo el año, sin embargo, no se ha logrado explotar todo el potencial agrícola del país.

De conformidad con la frontera agrícola nacional, el cual corresponde al límite de suelo rural que divide las áreas en las que se puede desarrollar actividades agropecuarias de las que están excluidas, tales como las de importancia ambiental estratégica para el país (páramos, humedales, bosques naturales etc.), Colombia cuenta con 39.600.143 hectáreas con potencial agropecuario, correspondiente al 34.7% del territorio continental<sup>1</sup> (UPRA, 2022).

Del potencial agropecuario, en Colombia sólo se aprovechan alrededor de 7 millones de hectáreas, equivalente a poco más del 17.5% del territorio nacional (UPRA, 2021), lo que refleja un uso ineficiente del suelo.

Este fenómeno también ha sido identificado por la Fundación para la Educación y el Desarrollo (Fedesarrollo) en un informe realizado en el año 2019 sobre el uso potencial y efectivo de la tierra agrícola con base en los resultados del Censo Nacional Agropecuario del Año 2014.

Si bien las cifras de este estudio varían levemente con respecto a los datos de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), Fedesarrollo coincide en que existe una subutilización del suelo agrícola del país, toda vez que sólo se aprovecha el 25% de las tierras que tienen vocación agrícola (Fedesarrollo, 2019).

Adicionalmente, este estudio identifica que la coincidencia entre uso y vocación del suelo es baja. Por ejemplo, se destaca que sólo el 19% de la producción de Café está ubicada en tierras que se clasifican con vocación agrícola o que el cultivo de plátano tiene altos niveles de conflicto en uso del suelo, ya que su producción se concentra principalmente en tierras de vocación forestal (Fedesarrollo, 2019).

De esta manera, se puede deducir que el país tiene oportunidad de identificar las principales cadenas productivas con mayores rendimientos según la vocación del suelo y las mejores oportunidades de comercialización

a nivel nacional, con el fin de optimizar todo el proceso de mercadeo de productos de origen agropecuario.

### Logística Agropecuaria

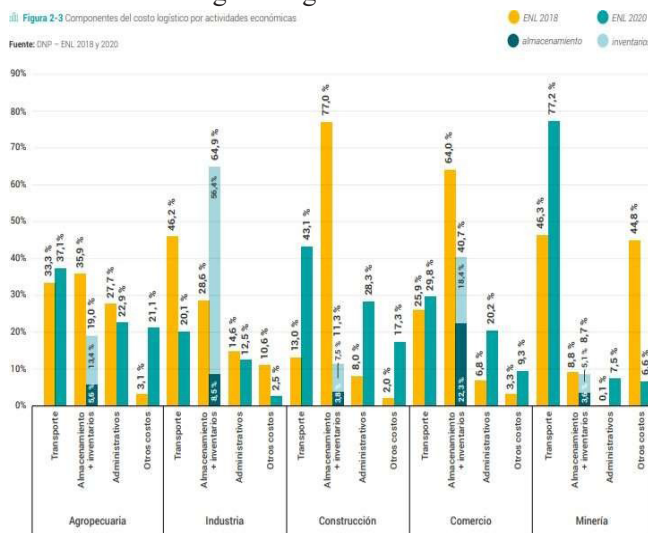
En medio de los procesos iniciales de producción agropecuaria hasta los de comercialización, se encuentra una etapa que puede ser denominada logística agropecuaria, en las que se incluyen procesos de recolección y acopio, alistamiento y almacenamiento, hasta el transporte y distribución.

De conformidad con los resultados para la Misión para la Transformación del Campo y algunos estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación, se logró identificar que los principales problemas en las cadenas de producción agrícola y las pérdidas y desperdicios de alimentos en el país, se deben principalmente por deficiencias en las etapas de producción y distribución, por carencias logísticas e infraestructura inadecuada, entre otros factores (DNP, 2016).

Es así como en el marco de la formulación del Plan Nacional de Logística que realizó el DNP en 2020 (Conpes 3982) se identificó que el sector agropecuario requería de acciones particulares y diferenciadas para atender sus principales problemas y cuellos de botella (DNP, 2020)

Según la Encuesta Nacional de Logística (ENL) de 2020, el sector agropecuario tiene el segundo mayor costo logístico relativo a las ventas, correspondiente al 22.3% sólo superado por el sector minero, con un costo del 25.1%. Adicionalmente, es importante resaltar que en comparación con la ENL de 2018 el costo logístico con respecto a las ventas del sector agropecuario era del 12.8%, lo que demuestra que las dificultades agrologísticas se han venido acentuado (DNP, Encuesta Nacional Logística, 2020).

También es importante mencionar que las ENL 2018 y 2020 evidenciaron que los principales componentes del costo logístico en el sector agropecuario son el transporte, el cual incrementó del 33.3% al 37.1% tal como se puede evidenciar en la siguiente gráfica:



Fuente: (DNP, Encuesta Nacional Logística, 2020).

Estos retos identificados para el sector agro en la Encuesta Nacional Logística pueden ser explicados en cierta medida porque no existen procesos integradores y de armonización de acciones intersectoriales que aborden las problemáticas a nivel de logística agropecuaria. Es por ello que resulta indispensable fortalecer los mecanismos de articulación de Gobierno nacional y de los territorios de conformidad con los requerimientos logísticos de las diversas cadenas productivas agropecuarias.

Si bien, el Gobierno nacional ha adelantado algunos espacios de articulación tal como Comité de Logística

<sup>1</sup> La actual identificación de la frontera agrícola contribuye a proteger áreas de exclusión legal, estimadas en 26.438.786 ha (23,1 % del área del territorio continental), y áreas de bosques y otras coberturas no agropecuarias, 48.036.042 ha (42,2 % del área del territorio continental).



y Comercio Exterior y el Centro de la Logística y el Transporte,<sup>2</sup> aún persiste la necesidad de articular de mejor manera las necesidades logísticas en materia agropecuaria.

Ahora bien, con respecto al accionar del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es importante mencionar que este despacho junto con sus entidades adscritas ha generado ciertos programas, proyectos y/o estrategias enfocadas en fortalecer los procesos asociativos y promover la inclusión productiva, pero pocos de estos han contemplado componentes asociados a la logística agropecuaria.

Si bien de la actual oferta institucional actual se resaltan los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de la Agencia de Desarrollo Rural, los cuales contemplan un componente de Acceso a Activos Productivos o la Línea 2 de Mejoramiento de la Infraestructura productiva, física y social en las áreas rurales del Fondo de Fomento Agropecuario del Ministerio de Agropecuario, su alcance es corto para las diversas demandas y requerimientos sobre logística agropecuaria que demanda el país.

### Comercialización

En el marco de la Misión para la Transformación del Campo se han identificado debilidades asociadas a la comercialización de productos agropecuarios tales como “la falta de institucionalidad apropiada, la falta de infraestructura, la falta de estándares y de adopción de buenas prácticas, el abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas, y la falta de información” (DNP, Misión para la Transformación del Campo, 2016).

Bajo este contexto es importante resaltar que el Gobierno nacional ha hecho algunos avances para atender estas problemáticas mediante la formulación del “*Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria*” derivado de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Si bien la formulación del plan está orientada en fortalecer los mecanismos de articulación con otros sectores, no considera algunos elementos innovadores en materia de comercialización, tales como la agricultura por contrato, ni tampoco se alinea con los procesos de ordenamiento de la producción y de logística agropecuaria.

Es por ello que aún persisten problemas de la alta intermediación en la comercialización, la baja adopción de esquemas de agricultura por contrato y el limitado uso de información para la toma de decisiones de los productores (DNP, Conpes Competitividad Agropecuaria, 2022).

Por ejemplo, en el caso de Bogotá, se pudo evidenciar que “*en promedio, había tres intermediarios en la cadena de comercialización que no agregaban valor y generaban un sobrecosto del 21% sobre el precio final.*” (DNP, Conpes Competitividad Agropecuaria, 2022, pág. 52) y que “*por cada peso que paga el consumidor urbano por sus alimentos, algo menos del 40% se queda en el campo y el restante 60% remunera los procesos de intermediación*” (DNP, Conpes Competitividad Agropecuaria, 2022, pág. 53).

Considerando todos estos obstáculos que se presentan en los procesos de comercialización de productos de origen agropecuario, resulta indispensable que desde el Gobierno nacional se adelanten intervenciones de política integrales que optimicen los recursos estatales

invertidos en facilitar los procesos de comercialización agropecuaria y que a su vez aumenten la cobertura a nivel nacional.

### Desarticulación Intersectorial

De conformidad con la Misión para la Transformación del Campo, en el país hay una baja efectividad del gasto público en el sector rural, toda vez que existe duplicidad y desarticulación en las intervenciones por parte del Estado (DNP, Misión para la Transformación del Campo, 2016, pág. 109).

Esto fue reconfirmado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su más reciente y preliminar análisis sobre la política rural de Colombia, en el cual señaló que “*un mayor grado de coordinación ayudaría a aumentar la eficiencia de las políticas y elevar los estándares de bienestar rural*” (OCDE, 2022).

Incluso, de manera interna, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural evidenció esta problemática y por ello planteó dentro de su Plan Estratégico Sectorial 2019-2022 “*Campo con Progreso, Transformación Productiva, Competitividad y Desarrollo Rural*” la necesidad de mejorar la articulación entre los diversos actores del sector agropecuario y desarrollo rural, así como la de Gobierno nacional con los actores a nivel territorial (MADR, 2019).

Por mencionar, uno de los problemas asociados a la desarticulación sectorial, se resalta el de la comercialización. Si bien existen algunos programas asociados a mejorar los canales de comercialización de los productores rurales que desarrollan el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias, entre otros, no se articulan entre sí y por ende, se limita su impacto en los territorios.

### 1.2. Presentación y síntesis del proyecto

En atención a las diversas problemáticas previamente mencionadas, el presente proyecto de ley busca crear y establecer la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, compuesto por 3 componentes principales que se articulan entre sí, de manera tal que ser promueva un proceso eficiente de producción y comercialización de productos de origen agropecuario.

El componente de ordenamiento de la producción tiene por objeto fortalecer la planificación participativa y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que permita la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción) el uso eficiente del suelo y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.

Para ello, se plantea que el componente desarrolle análisis sobre la demanda y de la oferta de productos agropecuarios a nivel nacional y estudios de tendencias del mercado externo, análisis de necesidad de importación de productos agropecuarios e identificación de oportunidades de exportación, con el fin de evitar sobreproducción o sub-producción de algunas cadenas y por ende evitar variaciones fuertes de los precios de productos de origen agropecuario de vital importancia para el país.

Este proceso de planificación debe desarrollarse de manera articulada con las regiones y el territorio de manera tal que la producción sea lo más planificada posible, atendiendo a las necesidades de demanda y optimizando la productividad del uso del suelo y considerando la protección del medioambiente.

<sup>2</sup> Decreto número 482 de 2020 “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.”

Sin embargo, el proceso de ordenamiento producción agropecuaria debe ir acompañado también de una planificación de los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de productos agropecuarios, motivo por el cual el presente proyecto de ley plantea la creación de un componente de logística agropecuaria.

Este componente debe formular programas, proyectos y/o estrategias que permitan la financiación de los bienes públicos y/o privados para facilitar los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de los productos agropecuarios. Esto implica, entre otras cosas, que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordine con el Ministerio de Transporte el desarrollo de vías terciarias que permitan reducir costos y tiempos de transporte de origen agropecuario, de las principales cadenas productivas del país.

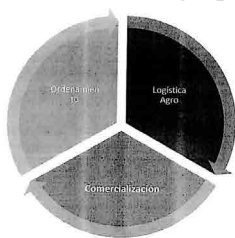
Finalmente, el proyecto de ley plantea la creación de un tercer componente encargado de crear, fortalecer y articular los diversos programas, proyectos y estrategias para facilitar la comercialización de productos agropecuarios tanto para abastecimiento nacional como para aprovechamiento de mercados externos. De esta manera se evitaría la atomización de recursos destinados a la comercialización con el fin de mejorar la funcionalidad, impacto, y recursos de los instrumentos de intervención.

El componente debe enfocarse en la reducción de la intermediación de los pequeños y medianos productores a nivel nacional mediante estrategias de circuitos cortos de comercialización, agricultura por contrato, y demás, de manera tal que la remuneración de los campesinos sea cada vez mejor.

A su vez, el componente debe encargarse de promover gradualmente que todos los programas de emprendimiento, generación de ingresos e inclusión productiva sean complementados con estrategias de comercialización, con el fin de brindar mayor acompañamiento al campesino hasta el último eslabón de la cadena y garantizar digna remuneración por su trabajo.

Todos estos componentes de la política deben articularse entre sí, para tener una visión holística del mercadeo agropecuario de Colombia y de sus diversas etapas, a través del Consejo Superior del SINAMA, en el cual se articularán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Transporte, Presidencia de la República y los territorios, en aras de fortalecer todo el proceso de mercadeo.

**Política Nacional de Mercadeo Agropecuario**



Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, es importante mencionar que este proyecto de ley se plantea en consideración con la coyuntura nacional y el marco fiscal de mediano plazo<sup>3</sup>, toda vez que para su desarrollo no es necesario la creación de nuevas instituciones y burocracia, sino que

<sup>3</sup> El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022 tiene como meta reducir el déficit fiscal a 5.6% del valor del PIB en 2022, lo cual implica un esfuerzo significativo por parte del Gobierno nacional de controlar y/o reducir el gasto público.

busca articular de mejor manera los diversos actores que participan en la formulación y ejecución de políticas que impactan la cadena de valor de la producción y el mercadeo agropecuario.

**Alineación con Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, se articula de manera transversal con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, sin embargo, se resalta su impacto en los siguientes ODS:



**Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo:** Este proyecto de ley tiene por objeto de facilitar y fortalecer los procesos de comercialización de los pequeños y medianos productores rurales, promoviendo, de este modo, lo establecido en la meta 1.1 y 1.2 de este objetivo, relacionado con la reducción de la pobreza extrema y la pobreza en todas sus dimensiones.



**Objetivo 2. Poner fin al Hambre.** Particularmente este proyecto de ley se alinea en gran medida con el objetivo de hambre cero, toda vez que pretende aumentar la productividad agrícola (meta 2.3), aumentar la infraestructura rural (meta 2.a) asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios (2.C) y por supuesto a reducir el hambre mediante procesos de ordenamiento de la producción y comercialización eficientes (metas 2.1 y 2.2)



**Objetivo 8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.** A través del componente de comercialización, se espera disminuir el desempleo en el nivel rural, fortaleciendo la actividad productiva y su incursión a los mercados tanto nacional como externo.



**Objetivo 10. Reducción de las Desigualdades:** El componente de comercialización tiene por objeto plantear mecanismos de comercialización que faciliten la inserción de pequeños y medianos productores agropecuarios a esquemas de comercialización que reduzcan la intermediación, por ejemplo, a través de circuitos cortos de comercialización o agricultura por contrato de manera tal que se reduzcan las desigualdades en la población rural.



**Objetivo 11. Acción por el clima:** El componente de ordenamiento considera en sus procesos de planificación

la protección de recursos medioambientales de interés a nivel nacional, de conformidad con la Frontera Agrícola. Esto garantiza, entre otras cosas, que se protejan los bosques naturales, paramos, humedales y demás recursos que hacen parte de la biodiversidad nacional.

### Contribución con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Este proyecto de ley contribuye a su vez con lo establecido en el Acuerdo de Paz, particularmente en el punto 1. Reforma Rural Integral (RRI) toda vez que también busca “promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación” (AFP, 2016, pág. 10) contemplado en el componente de ordenamiento de la política y también porque busca la “erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos” (AFP, 2016, pág. 11) considerado en el componente de comercialización de la política.

Esto quiere decir que este proyecto tiene incidencia principalmente en el punto 1.1 “Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva” toda vez que busca mejorar el proceso de planificación agropecuaria de acuerdo con la vocación del suelo, y por supuesto en consideración con los límites establecidos por la frontera agrícola, respetando todos los recursos medioambientales del país.

Adicionalmente, el proyecto se alinea con el punto 1.3.3. “Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral”, ya que plantea la articulación de los programas de generación de ingresos, inclusión productiva y emprendimientos con estrategias de comercialización que reduzcan la intermediación, reduzcan la incertidumbre y garanticen una remuneración apropiada para los productores agropecuarios.

Todos los componentes de la política en conjunto contribuyen a su vez a lo establecido en el punto 1.3.4 “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” al mejorar la productividad y los procesos de comercialización agropecuaria.

### 3. Fuentes consultadas (bibliografía, webgrafía)

- AFP. (2016). Acuerdo Final de Paz. Obtenido de [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)

- DNP. (2016). Misión para la Transformación del Campo. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/E1%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

- DNP. (2016). Pérdidas y Desperdicio de Alimentos en Colombia. Obtenido de [https://mrv.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida\\_y\\_Desperdicio\\_de\\_Alimentos\\_en\\_colombia.pdf](https://mrv.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida_y_Desperdicio_de_Alimentos_en_colombia.pdf)

- DNP. (2020). Encuesta Nacional Logística. Obtenido de <https://plc.mintransporte.gov.co/Portals/0/News/Encuesta%20Nacional%20Logistica%202020.pdf?ver=2021-09-24-211753-007>

- DNP. (2020). Plan Nacional de Logística. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3982.pdf>

- DNP. (2022). Conpes Competitividad Agropecuaria. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2022-07/CONPES-4098-22.pdf>

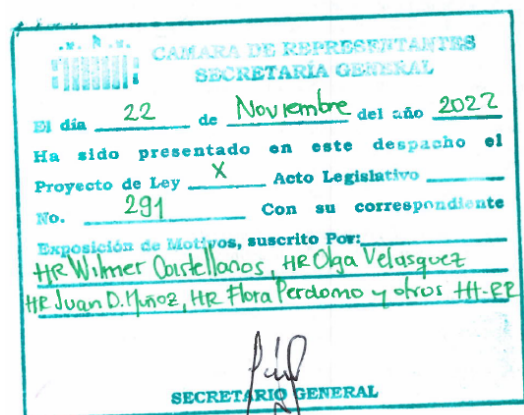
- Fedesarrollo. (2019). Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: Resultados del Censo Nacional Agropecuario. Obtenido de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4079/Repór\\_Septiembre\\_2019\\_Delgado\\_05\\_05\\_2022.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4079/Repór_Septiembre_2019_Delgado_05_05_2022.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

- MADR. (2019). Plan Estratégico Sectorial 2019-2022. Obtenido de [https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/PLANEACION/Planes\\_Estrategicos\\_Sectoriales\\_Institucionales/Planes%20Estrategicos%202019%20-%202022/PLAN\\_ESTRATEGICO\\_SECTORIAL\\_AGROPECUARIO\\_Y\\_RURAL\\_2019\\_2022.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/PLANEACION/Planes_Estrategicos_Sectoriales_Institucionales/Planes%20Estrategicos%202019%20-%202022/PLAN_ESTRATEGICO_SECTORIAL_AGROPECUARIO_Y_RURAL_2019_2022.pdf)

- OCDE. (2022). Resumen Ejecutivo Preliminar Revisión OCDE de la Política Rural Colombia. Obtenido de <https://www.oecd.org/regional/rural-development/Rural-Policy-Review-Colombia-PH.pdf>

- UPRA. (21 de septiembre de 2021). Obtenido de [https://upra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GEKyUuxHYSXZ/content/colombia-26-5-millones-de-hectareas-con-vocacion-agro](https://upra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/GEKyUuxHYSXZ/content/colombia-26-5-millones-de-hectareas-con-vocacion-agro)

- UPRA. (21 de agosto de 2022). Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria. Obtenido de Sistema Integrado de Planificación Rural y Agropecuaria SIPRA: <https://sipra.upra.gov.co/>



\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 24 de noviembre de 2022

Presidente

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Cámara de Representantes

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretaría General

Cámara de Representantes

**Asunto:** Radicación Proyecto de ley número 299 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Respetados señores Presidente y Secretario:

En nuestra condición de Congresistas, nos permitimos radicar ante esta Corporación el presente proyecto de ley cuyo objeto es que se realice la definición e incorporación en nuestro ordenamiento jurídico del



concepto desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan los lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Esta inicia legislativa es la oportunidad que tiene el país de reconocer a las personas que han sido afectadas por causas climáticas y las cuales han tenido que desplazarse de su territorio, viendo afectados sus proyectos de vida, sus relaciones familiares, personales, profesionales y sociales.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

Adjuntamos original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

De las y los Congresistas,

 <p><b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Alianza Verde</p>	 <p><b>JULIA MIRANDA LONDOÑO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo</p>
 <p><b>CAROLINA GIRALDO BOTERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Risaralda</p>	 <p><b>WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Boyacá</p>
 <p><b>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS</b> Representante a la Cámara por Risaralda Alianza Verde</p>	 <p><b>JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA</b> Representante a la Cámara por El Meta Partido Alianza Verde</p>
 <p><b>JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO</b> Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido de la U</p>	 <p><b>ANGÉLICA LOZANO CORREA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>
 <p><b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES</b> Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde</p>
 <p><b>ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano</p>
 <p><b>ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo</p>
 <p><b>HERNANDO GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Cambio Radical</p>	 <p><b>ARIEL ÁVILA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>

 <p><b>ALIRIO URIBE MUÑOZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>JENNIFER PEDRAZA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad</p>
 <p><b>CARLOS ARDILA ESPINOSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Putumayo</p>	 <p><b>CATHERINE JUVINAC CLAVIJO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p>
 <p><b>DANIEL CARVALHO MEJÍA</b> Representante a la Cámara por Antioquia</p>	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado por causas climáticas y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar a las personas y comunidades que padecen esta problemática.

Artículo 2°. *Definición.* Entiéndase por desplazamiento forzado por causas climáticas, el proceso en el cual una persona, familias o grupos sociales se ven obligados a migrar de su territorio, abandonando su lugar de residencia, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia, debido a los efectos del cambio climático en sus territorios, los cuales incrementan sus condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

Artículo 3°. *Registro Único de Desplazamiento Climático.* Créase el Registro Único de Desplazamiento Climático en el cual estarán consignadas tanto las personas en situación de desplazamiento forzado por causas climáticas, como los eventos que causan este proceso. Este será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD).

En el Registro Único de Desplazamiento Climático serán incluidas todas aquellas personas, familias o grupos sociales que en el marco de la presente ley sean identificadas en situación transitoria o permanente de desplazamiento forzado por causas climáticas, especificando los eventos que causan este proceso, así como toda la información necesaria para caracterizarlas.

Las entidades territoriales concurrirán de manera corresponsable, en la consolidación y actualización permanente del presente registro, de acuerdo con los términos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. Dentro de los ocho (08) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la UNGRD definirá las metodologías para la identificación y caracterización de las personas, familias o grupos sociales en situación

de desplazamiento forzado por causas climáticas, el procedimiento y actualización del registro e inclusión de esta población y pondrá en funcionamiento el registro definido en el presente artículo.

Una vez las personas, familias o grupos sociales sean incluidas en el registro, estas podrán acceder a las medidas de cuidado y protección establecidas en la Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas a que se refiere la presente ley y en los demás programas que establezca el Gobierno nacional en el marco del reconocimiento realizado.

Artículo 4º. *Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas.* El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de las entidades nacionales y territoriales que sean requeridas, dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa interinstitucional, la cual se encargará de formular la Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas, incorporando en esta las estrategias y programas para la adaptación de las poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático, así como las acciones específicas necesarias para que esta población reconstruya su territorio y núcleo familiar, social, económico y cultural.

La formulación e implementación de esta Política Pública deberá contar con la articulación y concurrencia del Sistema Nacional Ambiental, El Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La formulación y evaluación de la política deberá contar con la participación de la academia, organizaciones sociales y humanitarias con experiencia en estos fenómenos. Su implementación deberá considerar las acciones y responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales, conforme a las correspondientes atribuciones y deberes constitucionales y legales.

Parágrafo 1º. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales serán los encargados de coordinar la implementación y seguimiento de la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven.

Parágrafo 2º. La Política Pública incorporará normas y disposiciones que establezcan el desarrollo de programas, planes, proyectos y campañas, mediante los cuales se darán a conocer las circunstancias que rodean el desplazamiento forzado por causas climáticas.

Artículo 5º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De las y los Congresistas,

 <b>DIVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Alianza Verde	 <b>JULIA MIRANDA LONDOÑO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo
 <b>CAROLINA GIRALDO BOTERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Risaralda	 <b>WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Boyacá
 <b>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS</b> Representante a la Cámara por Risaralda Alianza Verde	 <b>JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA</b> Representante a la Cámara por El Meta Partido Alianza Verde

 <b>JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO</b> Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido de la U	 <b>ANGÉLICA LOZANO CORREA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde
 <b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	 <b>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES</b> Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 <b>ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde	 <b>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano
 <b>ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 <b>JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 <b>HERNANDO GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Cambio Radical	 <b>ARIEL ÁVILA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde
 <b>ALIRIO URIBE MUÑOZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 <b>JENNIFER PEDRAZA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad
 <b>CARLOS ARDILA ESPINOSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	 <b>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 <b>DANIEL CARVALHO MEJÍA</b> Representante a la Cámara por Antioquia	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022  
CÁMARA

*por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*“El clima cambiante, las inundaciones y las sequías amenazan cada vez más la seguridad y los medios de vida de las personas en muchos lugares del planeta. Esto está llevando a muchas familias a considerar si pueden quedarse donde están o tratar de vivir en otro lugar”.*

Koko Warner  
Secretaria del Área de Migración  
de la Convención de Naciones Unidas sobre el  
Cambio Climático.

**1. Objetivo**

El objetivo de la presente iniciativa es que al interior del ordenamiento jurídico colombiano se reconozca la existencia de desplazados forzosamente por causas climáticas; esto entendiendo las nuevas dinámicas sociales que experimentan las personas debido al aumento e intensidad del impacto de las dinámicas climáticas en sus territorios, principalmente en los territorios insulares. Con este reconocimiento se contribuirá a brindar respuesta a las personas desplazadas por causas climáticas y a adoptar medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

En este sentido, esta iniciativa legislativa busca que exista un reconocimiento jurídico de todas aquellas personas que deben abandonar sus territorios debido a aquellos fenómenos asociados al cambio climático que son de aparición lenta y con el pasar del tiempo van ocasionando procesos de degradación ambiental en muchas zonas del país. Así mismo, se propone la identificación de los eventos climáticos causalmente asociados a estas dinámicas de movilidad humana.

**2. Justificación**

Las afectaciones por causas climáticas son una realidad que exige a los Gobiernos implementar nuevas políticas y medidas especiales para proteger a los individuos que se encuentran en riesgo al estar ubicados en zonas de alto impacto climático.

Llegó el momento que avancemos en el reconocimiento del desplazamiento por causas climáticas con el objetivo de poder brindar garantías de protección a las poblaciones que se verán desplazadas por los graves impactos climáticos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- ha señalado que:

*“El cambio climático es la crisis que define nuestra época, y el desplazamiento por desastres es una de las consecuencias más devastadoras del fenómeno. Poblaciones enteras están sufriendo los estragos del cambio climático; sin embargo, las personas en situación de vulnerabilidad en países frágiles y afectados por el conflicto suelen padecer afectaciones desproporcionadas”.* (Negrilla fuera del texto).

Por su parte Filippo Grandi, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados expresó que: *“en este momento debemos prepararnos para mitigar futuras necesidades de protección y prevenir el desplazamiento por desastres. No podemos darnos el lujo de esperar a que ocurra otro”.*

De esta forma, es pertinente recordar lo ocurrido hace pocas semanas en la Conferencia de las Partes de

la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -COP 27-, donde la ACNUR hizo un llamado para que los líderes mundiales abordan el impacto del cambio climático y los desastres naturales en el desplazamiento de las personas. Al respecto, Filippo Grandi expresó: *“la COP27 debe equipar a los países y comunidades en la primera línea de la crisis climática para prepararse para el clima extremo, adaptarse y minimizar el impacto de la emergencia climática [...] No podemos dejar que millones de personas desplazadas y sus anfitriones enfrenten solos las consecuencias de un clima cambiante”*<sup>III</sup>.

Es importante en estos tiempos de emergencia climática avanzar en la consolidación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. En especial, en países como Colombia que no es un gran emisor de Gases de Efecto Invernadero, pero sí es altamente vulnerable por su ubicación y riqueza hídrica a las consecuencias de este fenómeno. Por lo anterior, se torna de gran importancia avanzar en un reconocimiento normativo expreso del desplazado forzado por causas climáticas y de esta forma lograr que las instituciones públicas y los organismos internacionales aportantes, destinen los recursos institucionales, informativos y económicos para la atención de este tipo especial de población.

En este sentido, la gestión del riesgo se convierte en una herramienta temprana de adaptación al cambio climático, toda vez que el comprender la estrecha relación entre riesgo y cambio climático exige que se orienten las políticas públicas y el actuar del Estado a disminuir vulnerabilidades, aumentar capacidades, resistencia y resiliencia de las sociedades frente a las amenazas climáticas. Así mismo, se requiere la articulación entre las políticas ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las medidas y acciones implementadas por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

**3. Identificación de la Problemática**

Entender que el cambio climático nos afecta a todos, es el primer paso para que las medidas sean acertadas y con ello comprender que es necesario articular iniciativas contra la desertificación, la degradación de las tierras, a favor de la gestión sostenible de las tierras y la seguridad alimentaria.

Cabe señalar, que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo ha establecido medidas para consolidar y validar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; no obstante, es necesario que se dé cumplimiento integral en la normatividad colombiana a la disposición que señala como deber *“Alentar la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales”* [2].

Sobre la movilidad humana se establece que esta se refiere a tres categorías de movimiento de la población que se identifica: *“al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático”*. Definición que es la base para el desarrollo de esta iniciativa legislativa, al elevar a rango legal el reconocimiento de todas aquellas personas que tienen que moverse de su territorio no por su propia voluntad, sino como consecuencia de los desastres que derivan en un desplazamiento forzado a causa de fenómenos que ocurren de manera gradual y que se encuentran asociados a procesos climáticos.

Existen diversos nombres a la movilidad humana, según su impacto y las regiones donde se presenten, motivo por el cual este complejo proceso, ocasionado



por el cambio climático, ha sido referenciado en la academia y en las diversas convenciones como migración humana y en algunas disposiciones como relocalización, planificación y desplazamiento por causas climáticas. Este último término es el que se acoge, para el reconocimiento jurídico que el país ha de realizar, mediante esta iniciativa legislativa.

La movilidad humana, se vincula en este sentido a la amenaza, desastres y cambio climático, siendo el desplazamiento una de las formas específicas del movimiento humano; siendo desplazamiento un término para. *“identificar los movimientos forzados o involuntarios que podrían ocurrir en un país o a través de fronteras internacionales. Comúnmente, se asocia a conflictos, pero también se aplica a los movimientos forzados vinculados a desastres tanto repentinos como de lenta evolución (desplazamiento por desastre)”*<sup>[3]</sup>.

El Banco Mundial ha establecido en sus estimaciones que el cambio climático podría causar *“la migración de unos 216 millones de personas para 2050, y América Latina aportaría 17 millones a ese número”*<sup>[4]</sup>.

Por otra parte, el Consejo Internacional de las Ciencias Sociales (CISC) de la Unesco ha precisado que *“El cambio ambiental global es obra de los seres humanos, que transforman los entornos globales y configuran, individual y colectivamente, el rumbo de la evolución del planeta y de la sociedad. Las ciencias sociales tienen que desempeñar, por consiguiente, un papel fundamental para lograr que la sociedad humana comprenda mejor qué significa vivir -y desarrollarse incluso- en el antropoceno y para hacer cobrar conciencia de las posibilidades, las responsabilidades y la obligación de rendición de cuentas que eso entraña”*.

En este mismo sentido, el académico Gregorio Mesa Cuadros (2011), señaló la necesidad de desarrollar una nueva visión de los derechos ambientales, lo que significa dar paso a un nuevo escenario político y con ello al reconocimiento de las afectaciones causadas por el cambio climático. En este sentido dispone que los Estados deben contar con una:

a) ***Huella ambiental sostenible*** como concreción de límites frente al mercado, el capital, el Estado y los subconsumidores, que conlleven el reconocimiento y pago de deudas ambientales y sociales adquiridas por la depredación ambiental de los países del Norte hacia los países del Sur.

b) ***Responsabilidad intra e intergeneracional*** frente a todas las generaciones humanas y no humanas venideras y no solo a las próximas, sin distinción de espacio. Frente a todos los miembros de la generación presente sin discriminación de aquellos empobrecidos dentro del capitalismo, sin diferenciación de lugares, bajo el entendido de que solo hay un lugar: la ecosfera. Por tanto *“la responsabilidad ambiental es exigente con el presente para que haya futuro”* (pp. 56).

Esta nueva concepción del mundo y sus necesidades, ha sido entendida desde el siglo pasado; como refiere Manuel Rodríguez Becerra (2019), en su libro *“Nuestro Planeta, Nuestro Futuro”*, citando acertadamente una frase de Barba Ward y René Dubos en 1972: *“[...] en la medida en que ingresamos en la fase global de la evolución humana, es obvio que cada hombre tiene dos países, el suyo propio y el planeta [...]”*; frase que sin lugar a dudas, refleja la importancia de que se comprenda la crisis ambiental en la que nos encontramos, la cual es causada por: *“[...] la trasgresión de las restricciones o límites impuestos por la naturaleza que ha sido fundamentalmente generada por el crecimiento sin precedentes de la población y el consumo, así como*

*por ciertos impactos de los avances tecnológicos [...]”*. (Rodríguez Becerra, 2019).

### 1. Algunas cifras elocuentes:

- El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) estima que hay más de 200 millones de personas desplazadas por causas relacionadas con el deterioro del ambiente.

- Según los estudios realizados por *CLIMATE CENTRAL* en Colombia, varias ciudades se verán afectadas por el aumento del mar (según el IPCC el nivel del mar aumentará en 2 metros para finales del siglo si la temperatura continúa elevándose), entre ellas está Santa Marta, Riohacha, Cartagena, Buenaventura y Tumaco. Según el estudio, para el año 2050 si no se toman medidas contundentes mediante la implementación de prácticas sostenibles, el Centro Histórico de Santa Marta quedaría totalmente cubierto de agua, cerca de la mitad de la capital del Magdalena desaparecería.

- Según cifras del Banco Mundial (2021) de no adoptarse una acción climática efectiva, para el año 2050, *“más de 17 millones de personas en América Latina y el Caribe podrían verse obligadas a desplazarse para escapar de los efectos de evolución lenta del cambio climático”*. Esta situación ocasionaría el aumento de las migraciones nacionales e internacionales<sup>[5]</sup>.

### 2. Marco Jurídico.

#### 2.1. Sobre la necesidad de regulación:

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1998, contemplan entre las causas para considerar a una persona “desplazada”, que se haya visto forzada a huir “de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” (art. 2). Sin embargo, tal instrumento en primer lugar, tiene el carácter de *soft law*; es decir, de criterio orientador con cierto peso, pero en ningún caso vinculante. Además, estas disposiciones abarcan los “desastres puntuales” y no los procesos climáticos derivados del modelo de desarrollo, como las sequías o la elevación en el nivel del mar.

Con todo, a partir de este precedente, han empezado a surgir algunos instrumentos: En el marco de la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) también conocida como Proceso Puebla, se publicó en 2016, la Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros sobre la protección a personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres por causas naturales. A su turno, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), también ha provisto lineamientos importantes e incluso, ha creado la Red de Trabajo Migración, Medio Ambiente, Desastres y Cambio Climático. Tanto la CRM como la CSM, han incorporado el cambio climático como tópico relevante. Sin embargo, sus instrumentos tampoco son vinculantes para los estados. En 2018, se adoptó otro instrumento interesante, pero carente de vinculatoriedad: la Declaración de Principios de Sídney sobre la protección de las Personas Desplazadas en el Contexto del Aumento del Nivel del Mar, adoptada por el Comité sobre Derecho Internacional y la elevación del nivel del mar (ILA).

Ante las dificultades identificadas para lograr una convención internacional en la materia, ha venido abriéndose paso la llamada Iniciativa Nansen, lanzada en octubre de 2012 por los Gobiernos de Noruega y Suiza. Se trata de un proceso consultivo *bottom-up*, que tiene como objetivo generar consenso a través de diálogos regionales con los Gobiernos y la sociedad civil, sobre el desarrollo de una Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de las fronteras en el Contexto de los Desastres y el Cambio Climático<sup>[6]</sup>.

Ahora bien, el primer instrumento internacional vinculante, (aunque de alcance regional) que incorpora de alguna forma las causas climáticas en relación con la movilidad humana, es la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África, conocida como “Convención de Kampala”, que entró en vigor en el año 2012 y a 2020 había sido ratificada por 31 estados de los 54 que componen la Unión Africana.

Empero, actualmente sigue sin existir una definición internacionalmente aceptada para el desplazamiento inducido por causas climáticas. De igual manera, los marcos jurídicos internos e internacionales de derechos humanos, así como los referentes al cambio climático presentan importantes limitaciones para dar cabida y aproximación eficaz a las situaciones concretas de las personas en riesgo ante la crisis climática<sup>[7]</sup>.

Frente a lo anterior, a nivel internacional han empezado a observarse algunos pasos en términos regulatorios:

- En 2010, la movilidad humana entró oficialmente a formar parte de los textos en el Marco de Adaptación de los Acuerdos de Cancún<sup>[8]</sup>.

- En las Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes para la aprobación del Acuerdo de París en 2015 (Pérdidas y Daños) se insta a la creación de un grupo de trabajo para abordar las migraciones climáticas: la *Task Force on Displacement*, que ha desarrollado recomendaciones para prevenir, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los impactos adversos del cambio climático.

En la Conferencia de las Partes que tuvo lugar en Polonia (COP24), la Task Force on Displacement presentó las “*Recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change*” (PDD, 2018). Estas Recomendaciones, instan a los Estados a desarrollar estrategias y leyes nacionales para fortalecer la preparación, la planificación y las medidas de contingencia a fin de encontrar soluciones seguras para las migraciones climáticas. Asimismo, invitan a los estados a mejorar las normas para la recopilación y el análisis de los datos sobre la movilidad humana interna y transfronteriza relacionada con el cambio climático<sup>[9]</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia internacional encabezada por el Comité de Derechos Humanos si bien no ha proferido formalmente órdenes a ningún estado para adoptar mecanismos de protección en favor de personas desplazadas por causas climáticas, ha reconocido que los impactos climáticos suponen una verdadera amenaza para el derecho a la vida. Una de las decisiones históricas se presentó en el caso *Yoane Teitiota vs. Nueva Zelanda*, cuyo dictamen fue publicado en septiembre de 2020. Allí se puede leer:

*“Tanto los sucesos repentinos, entre ellos las tormentas intensas y las inundaciones, como los procesos de evolución lenta, entre ellos la elevación del nivel del mar, la salinización y la degradación de las tierras, pueden impulsar el movimiento transfronterizo de personas que buscan protegerse del daño causado por el cambio climático.*

*El Comité considera que, si no se toman enérgicas medidas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6° o 7° del Pacto, haciendo que entren en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen. Asimismo, dado que el riesgo de que todo un país quede sumergido bajo el agua es tan extremo, las condiciones de vida en tal país*

*pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice”<sup>[10]</sup>.*

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha mencionado el derecho a no ser desplazado forzosamente por razones ambientales, especialmente vinculadas con el cambio climático y reconoce la operatividad de los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, antes citados. Así mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), reconoce los vectores ambientales de la movilidad humana en la región<sup>[11]</sup>.

Por otra parte, el 2 de octubre de 2021, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en línea con la Observación General no 36/19 del Comité de Derechos Humanos, reconoció mediante Resolución 48/13 que:

*“los efectos del cambio climático (...) interfieren en el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, que los daños ambientales tienen repercusiones negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos” y que “la degradación del medio ambiente, el cambio climático y el desarrollo insostenible son algunas de las amenazas más acuciantes y graves a la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida”.*

A su vez, el Consejo creó una relatoría dedicada, específicamente, al impacto del cambio climático en los derechos humanos<sup>[12]</sup>.

A partir de estos llamados a adoptar políticas nacionales concretas en la materia, algunos países han empezado a incorporar referencias explícitas a la movilidad humana originada en causas climáticas. En tal sentido, además de la creación de estatus de protección para migrantes climáticos en diversas jurisdicciones, es importante destacar el artículo 16 de la Ley de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático proferida en el estado mexicano de Coahuila de Zaragoza<sup>[13]</sup>, la cual establece que las entidades estatales y municipales deben utilizar la información proporcionada en el ‘Atlas de Riesgo’ nacional al elaborar planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento, con el fin de prevenir y atender los desplazamientos internos inducidos por el cambio climático.

A nivel federal, la Ley General de Cambio Climático, revisada en 2018 para armonizarse con el Acuerdo de París, establece un interesante Capítulo II: “Adaptación” en el Título Cuarto “Política Nacional de Cambio Climático”. El artículo 28 dispone la elaboración de una Política Nacional de Adaptación en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático, la cual debe incluir, entre otros ámbitos, el “*ordenamiento ecológico del territorio, desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático, asentamientos humanos y desarrollo urbano*”<sup>[14]</sup>. A su turno, el artículo 30 de la misma ley, contempla que las dependencias y entidades de la administración pública deben implementar acciones para la adaptación utilizando “*la información contenida en los atlas de riesgo para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial de las entidades federativas y municipios; y para prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático*”<sup>[15]</sup>.

Pero son Kiribati, Fiji y Vanuatu los países que lideran la adopción de políticas públicas específicas, siendo estados insulares de escasa elevación, donde la reubicación interna ha llegado a ser imposible. El primero de ellos en 2014, adoptó “Migración con Dignidad”, un programa de migración laboral transfronteriza, que



contempla oportunidades de formación, categorías de migración según la prioridad y programas de orientación cultural entre otros componentes, como parte de una estrategia de reubicación de toda la Nación a largo plazo<sup>[16]</sup>.

Fiji, por su parte, se convirtió en uno de los primeros países en *desarrollar pautas para la reubicación planificada ante la crisis climática*. Las *“Planned Relocation Guidelines. A framework to undertake climate change related relocation”* (Guías de reubicación planificada), que se comenzaron a esbozar en 2012 y fueron adoptadas en 2018 por el Ministerio de Economía con el apoyo de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, para orientar soluciones de reubicación planificada, como parte de las estrategias de adaptación comunitaria en relación con desastres repentinos y eventos de evolución lenta. De hecho, ese mismo año, tuvo lugar el reasentamiento de la primera comunidad del país en ser reubicada desde la costa hacia el interior de la isla (aproximadamente 2 km) para escapar de las consecuencias de la elevación del nivel del mar y de otros impactos climáticos: La comunidad de Vunidogoloa en la isla de Vanua Levu. Importa resaltar también, la estrecha relación que los habitantes de estas islas tienen con la tierra, como un elemento relevante que allí ha sido tenido en cuenta, puesto que llegan a considerarla como una extensión de sus propios cuerpos, por lo que las reubicaciones deben realizarse cuidando no solo los bienes materiales, sino también la salud espiritual y cultural de las personas.

Asimismo, establecen un vínculo entre la necesidad de reubicación y las presiones de desarrollo preexistentes como hacinamiento, desempleo, infraestructura, contaminación y fragilidad ambiental. En 2019, Fiji adoptó, también con el apoyo de la GIZ, las *“Displacement Guidelines in the context of climate change and disasters”* (Guías de desplazamiento), que con una aproximación holística basada en la creación de capacidades y en una premisa según la cual, los desastres climáticos pueden ser evitados, contiene lineamientos para abordar y reducir las vulnerabilidades asociadas con el desplazamiento, así como soluciones sostenibles para prevenir y minimizar los factores de desplazamiento en las comunidades afectadas<sup>[17]</sup>.

En sintonía con Fiji, Vanuatu, en 2018 adoptó una política nacional específica de migraciones climáticas, la *“National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement”* que se enfoca en integrar las voces de las personas afectadas en la gestión de la reubicación planificada, especialmente en el marco del desplazamiento interno<sup>[18]</sup>.

Como parte de sus NDC, México incluye en su actualización de 2020, la necesidad de *“identificar y atender el desplazamiento forzado de personas por los impactos negativos del cambio climático”*. Somalia, Dentro de sus actividades de adaptación contempla, entre otras, el establecimiento de una respuesta ante desastres para el país, incluidas las instalaciones y los asentamientos para las personas desplazadas internas y el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los grupos más vulnerables, incluidas las mujeres, los niños, las personas mayores y las comunidades de personas desplazadas internas a través de redes de seguridad social.

Colombia por su parte, ha integrado en sus planes nacionales de adaptación, en sus NDC y en sus Comunicaciones Nacionales más recientes a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), consideraciones relacionadas con migraciones climáticas. Sin embargo, la inmensa mayoría de las referencias nacionales e internacionales

incluido el caso colombiano, se centran en los eventos repentinos, dejando de lado los procesos climáticos adversos y riesgosos, además de carecer casi siempre de fuerza vinculante, razones que replican en el fondo el precario estado, observado desde los principios rectores de 1998 que se esbozaron al inicio de este acápite, y que subyacen a los mínimos niveles de operativización registrados en todas las latitudes<sup>[19]</sup>.

### 3. Descripción del problema:

La crisis climática ha golpeado fuertemente el mundo y el momento de actuar es ya. Así se ha establecido por parte del último informe del IPCC (Panel Intergubernamental de Cambio Climático), el cual señala que el cambio climático es una amenaza para el bienestar de la humanidad, resalta la adopción de medidas inmediatas y la necesidad de comprender que el cambio climático afecta nuestras formas de vida.

El informe revela que el aumento de olas de calor, sequías e inundaciones ya ha superado los umbrales de tolerancia de la tierra, y esto ha ocasionado que millones de personas se vean expuestas a una situación de inseguridad alimentaria e hídrica aguda, principalmente en las zonas insulares y América del Sur.

En el año 2012 la ACNUR estableció que:

*“El número de personas desplazadas por desastres naturales se ha multiplicado en los últimos años, superando al de desplazados por conflictos. El cambio climático podría incrementar esta cifra en muchos millones de personas en las décadas por venir”*.

La conciencia y atención del desplazamiento forzado por causas climáticas significa un avance significativo para la humanidad en cuanto a comprender su relación con todo lo que nos rodea; en este sentido comprender la crisis más allá de la ecológica, para revelar una crisis humana que pone en tensión derechos fundamentales y colectivos de las presentes y futuras generaciones.

### 4. Causas de la problemática:

Entender las causas del desplazamiento forzado, es comprender la relación que existe entre las garantías del buen vivir y el Estado Social de Derecho prefigurado en la Constitución Política de 1991.

En este sentido, los problemas que han ocasionado la existencia de migraciones del campo a la ciudad y otro tipo de migraciones, se presentan así:

a) El mayor problema socio-ambiental del país son las miles de familias que habitan en viviendas ubicadas en zonas ambiental y geológicamente vulnerables, ejemplo de ello son las familias que viven en las riberas de los ríos o a orillas del mar.

b) Migración y las causas ambientales del desplazamiento forzado.

c) El actual modelo energético ocasiona desplazamiento por las siguientes razones: Construcción de infraestructuras energéticas y Contaminación Ambiental.

### Afectación a comunidades:

A nivel mundial hay algunos ejemplos que evidencian la necesidad de realizar una gran cruzada para lograr en el plano interno e internacional disposiciones vinculantes y que reconozcan a los desplazados forzados por causas climáticas.

Según el informe *“Moving from Reaction to Action: Anticipating Vulnerability Hotspots in the Sahel”* de las Naciones (Pasando de la reacción a la acción: Anticipando los puntos críticos de vulnerabilidad en el Sahel) en el cual se analiza la situación de diez (10) países, se establece que si no se hace algo inmediato entorno a la emergencia climática las comunidades del Sahel, estarán



expuestas en mayor medida a inundaciones, sequías, olas de calor y disminución del recurso hídrico, alimento y medios de vida.

En este sentido, se plantean algunos de los escenarios que la emergencia climática está causando a nivel mundial:

- **África:** afectación al patrón de lluvias y avance de la desertización. Desplazamiento y relación con inseguridad alimentaria. En el año 2019 el Secretario General de la ONU, expresó sobre el caso de África y las consecuencias que ha generado el calentamiento global en su territorio que: *“El aumento del nivel del mar, las sequías, las inundaciones, la propagación de enfermedades tropicales y la pérdida de biodiversidad podrían ser devastadores”*.

Por otro lado, **para el caso de Colombia**, pese a no ser un gran emisor de Gases de Efecto Invernadero (en adelante GEI), ha sufrido fuertemente los estragos que la Emergencia Climática ha causado en el mundo; situación que ocasiona que el país se vea gravemente afectada en su territorio, como estamos evidenciando dolorosamente hoy, por la existencia no solo de la pandemia causada por el COVID-19, si no por inundaciones y otras emergencias crecientes. Valga mencionar la ocurrida en diciembre de 2020 en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Antes de lo ocurrido en el Archipiélago, la ciencia ha alertado sobre la posibilidad de desaparición de la isla Múcura en el Mar Caribe, dado que en los últimos años ha ido cediendo terreno reportándose una pérdida aproximada de 48 metros lineales de playa en los últimos 30 años. Este gran impacto en las zonas insulares del país, genera gran preocupación, así como la necesidad de adoptar acciones inmediatas y medidas de adaptación al cambio climático. Solo para citar un ejemplo, la isla Maravilla que era contigua a la isla Múcura fue sumergida hace más de 22 años en el mar.

A continuación, se desarrollarán los casos que evidencian a lo largo de la década el aumento de la emergencia en el país por causas climáticas y la urgente necesidad de reconocer a las personas afectadas por esta problemática y de implementar acciones y medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

- **Huracán Iota en San Andrés, Providencia y Santa Catalina**

El paso del Huracán IOTA (para el cual no existían protocolos efectivos de atención) causó la destrucción de cerca del 98% de la infraestructura de Santa Catalina y con ella una grave crisis social, económica y ambiental; que conllevó a la necesidad de pensar y evaluar capacidades de respuesta institucional frente a estos hechos, las opciones para detectar estos fenómenos naturales y prepararse para dar respuesta oportuna y la necesidad del reconocimiento del desplazamiento forzado por emergencias climáticas.

- **Tragedia en Mocoa (Putumayo)**

Entre el 31 de marzo y el 1° de abril de 2017, el municipio de Mocoa vivió una tragedia sin precedentes la cual tuvo como efecto registrado, más de 300 personas fallecidas y grandes afectaciones a la conexión de los ecosistemas, a la vida animal, cobertura vegetal y contaminación de las fuentes hídricas. Esta situación ocasionó desplazamiento forzado por causas ambientales.

La tragedia que se presentó en Mocoa, obedeció a la alta pluviosidad y a movimientos en masa que ocasionaron una avenida fluvio-torrencial de la cual se tenía conocimiento desde 1947 y que incrementó ante el aumento de los efectos del cambio climático en diversos territorios.

Sobre estos hechos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordenó condenar a la Nación por su *“responsabilidad en la tragedia ocurrida en Mocoa”*, ante la existencia de *“comportamiento negligente”* por parte del Estado, dado que, según las pruebas aportadas, las entidades públicas tenían *“pleno conocimiento de los eventos naturales que alertaban la presencia de un posible desastre, incumpliendo su obligación de prevención y protección tomaron una conducta pasiva”*. Pese a la importancia de esta decisión, al analizar el fallo en su conjunto en esta no se tuvieron en cuenta las otras afectaciones causadas como: el desplazamiento forzado de la población, reconocimiento de los derechos de la naturaleza y acciones para su conservación, mantenimiento y restauración.

#### 4. Marco Legal de la Iniciativa

La Constitución Política de 1991, en su artículo 8 comprende al ambiente como patrimonio común, expresando: *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*. En concordancia con este mandato, el artículo 95 consagra el deber de todo ciudadano que se refiere a proteger los recursos naturales: *“[...] Son deberes de la persona y del ciudadano: [...] 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano [...]”*.

La carta constitucional significó un gran avance para el país, en cuanto incluyó diversos artículos que resaltan la importancia del ambiente para el desarrollo de los individuos. El artículo 79 constitucional expresa: *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”*.

La Constitución Política de 1991 ha sido denominada como:

*“La Constitución Ecológica de Colombia”*, señalando Amaya Navas que: *“[...] es indudable que desde el punto de vista ambiental en el planeta las cosas han cambiado. Posiblemente, y sin darnos cuenta, estamos siendo testigos de una ecologización de la agenda pública y de la agenda privada [...]”* (2016, p. 18),

Lo anterior demuestra la importancia de la incorporación constitucional ambiental, no solamente como una cláusula jurídica, si no como un componente del modelo de Estado.

#### 4.1. Regulación Normativa Internacional

- **Resolución 3/21.** *“Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos”* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA).

Este es el primer documento que emite el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre las consecuencias y efectos que tiene en las comunidades y en el disfrute integral de sus Derechos Humanos el cambio climático. De esta forma, se expresa que el cambio climático causa amenazas a los derechos al agua, la alimentación, salud, vivienda y al ambiente sano.

La Resolución es un gran avance para comprender la afectación que ocasiona la emergencia climática actual a las comunidades, estableciendo que *“el cambio climático es una emergencia de derechos humanos, en tanto constituye una de las mayores amenazas para el pleno disfrute de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras, para la salud de los ecosistemas y de todas las especies que habitan el hemisferio”*<sup>[20]</sup>.

#### 4.2. Regulación Normativa Nacional

- **Decreto 1547 de 1984** “*Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento*”. El cual fue derogado en el 2012 por la ley que creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.

- **Ley 1523 de 2012** “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”.

El modelo de Gestión del Riesgo de Desastres dispuesto en esta norma, no tuvo en cuenta las afectaciones que el cambio climático pudiera causar en el territorio; por lo que no se definieron, ni se dispuso acciones para enfrentar el desplazamiento forzado por causas climáticas.

- **Ley 1931 de 2018** “*Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*”. Es de resaltar que en esta se establece la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático, siendo este una herramienta que suministra información frente a las decisiones que se deben adoptar.

### 4.3. Implicaciones de la falta de regulación internacional y nacional.

Frente a la regulación normativa, es necesario reiterar que:

- No existe un instrumento internacional de DD. HH. que proteja expresamente a las personas afectadas por desplazamiento forzado por causas climáticas.

- En Colombia no existe una normatividad que regule la figura de desplazamiento por causas climáticas, ni mucho menos que la reconozca.

La definición que existe en el ordenamiento jurídico es la de damnificados, pero esta es una figura reduccionista toda vez que atiende a situaciones de emergencia desde el punto de vista material y objetivo, pero no comprenden el alcance de los efectos de la emergencia climática, cuyas consecuencias no solo son climáticas, sino que se extienden a la afectación de los derechos humanos y a la desterritorialización de las personas o comunidades asentadas en determinado espacio vital.

### 5. Alcance del proyecto

De acuerdo a todo lo anterior, este proyecto de ley tiene como objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado por causas climáticas y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen de esta problemática. En el marco de este reconocimiento, se entenderán desplazados forzados por causas climáticas el proceso en el cual una persona, familias o grupos sociales se ven obligadas a migrar de su territorio, abandonando su lugar de residencia, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia, debido a los efectos del cambio climático en sus territorios, que incrementan sus condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

Bajo esta definición, el presente proyecto formula dos instrumentos que serán importantes para la identificación de desplazados forzados por causas climáticas, así como para gestionar su atención y reparación cuando sea requerido. El primer instrumento es el Registro Único de Desplazamiento Climático, el cual deberá ser administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), de acuerdo con la experiencia que tiene en materias estrechamente relacionadas con procesos de afectación a los derechos de las personas por causa de desastres naturales. Este instrumento deberá incluir a todas aquellas personas identificadas como desplazadas forzosamente por causas climáticas, así como toda la

información necesaria para su caracterización y para el conocimiento de los fenómenos causalmente relacionados con el desplazamiento, identificación que aportará en términos de prevención de desastres y adaptación al cambio climático. Además de la puesta en marcha del mencionado registro, este proyecto define que, dentro de los ocho meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la UNGRD deberá definir las metodologías para la identificación y caracterización de desplazados climáticos, el procedimiento y actualización del registro e inclusión de la población afectada.

El segundo instrumento propuesto por la presente ley es la formulación de una Política Pública de Atención a los desplazados forzosamente por causas climáticas. Esta política deberá ser formulada a través de una mesa interinstitucional, encabezada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo de las entidades que ésta determine. Lo anterior, con el fin de reconocer que el cambio climático y sus potenciales impactos deben ser abordados de forma transversal e intersectorial. Para tal fin, el proyecto define que esta política deberá ser formulada en un proceso participativo que deberá iniciar dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley.

En conclusión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres serán los encargados de desarrollar, elaborar, actualizar, implementar y dar seguimiento a la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven. Así mismo, se especifica que la política pública deberá contener estrategias y programas para la prevención de los desastres climáticos en zonas identificadas como de alto riesgo.

### 6. Potencial conflicto de interés

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992,

“*El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de 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, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán 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 el Congresista pueda encontrar*”.

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que puedan verse beneficiados.

### 7. Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley en su articulado, no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

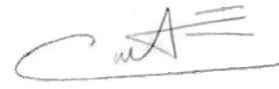
### 8. Conclusiones

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el **Proyecto de ley 299 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado para lograr desde esta instancia promover la adaptación efectiva al cambio climático en Colombia y garantizar los derechos constitucionales de las personas

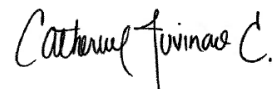
y grupos humanos expuestos a los efectos extremos y devastadores de los desastres climáticos en los territorios de nuestro país.

De las y los Congresistas,

 <p><b>DIVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Alianza Verde</p>	 <p><b>JULIA MIRANDA LONDOÑO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo</p>
 <p><b>CAROLINA GIRALDO BOTERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Risaralda</p>	 <p><b>WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Boyacá</p>
 <p><b>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS</b> Representante a la Cámara por Risaralda Alianza Verde</p>	 <p><b>JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA</b> Representante a la Cámara por El Meta Partido Alianza Verde</p>
 <p><b>JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO</b> Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido de la U</p>	 <p><b>ANGÉLICA LOZANO CORREA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>
 <p><b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES</b> Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde</p>
 <p><b>ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano</p>
 <p><b>ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo</p>
 <p><b>HERNANDO GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Cambio Radical</p>	 <p><b>ARIEL ÁVILA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>
 <p><b>ALIRIO URIBE MUÑOZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>JENNIFER PEDRAZA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad</p>



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo



**CATHERINE JUVINAO CLAVIJO**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Alianza Verde



**DANIEL CARVALHO MEJÍA**  
Representante a la Cámara por Antioquia

**REFERENCIAS**

- [1] Noticias ONU - Mirada global Historias humanas. (1° Noviembre 2022). “Los líderes mundiales reunidos en la COP27 no deben olvidar a las personas desplazadas”. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2022/11/1516682>
- [2] Naciones Unidas. “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030-Recuperado de: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- [3] Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2018). “Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b3d41d24.pdf>
- [4] Periódico France24. “Cambio climático y desplazamiento, los efectos del clima en la movilidad humana”, Recuperado de: <https://www.france24.com/es/programas/migrantes/20211104-cambio-climatico-desplazamiento-migrantes-pobreza>
- [5] Groundswell, Parte 2: Acting on Internal Climate Migration (Actuar frente a la migración interna provocada por impactos climáticos), (2021), Washington, DC, Banco Mundial, septiembre de 2021.
- [6] Disaster Displacement (2015). More than 100 governments affirm broad support to better protect people displaced across borders by disasters and the effects of climate change. Available at: <https://disasterdisplacement.org/global-consultation>
- [7] Felipe, B (2021). Migraciones climáticas: Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES. Recuperado de: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf>
- [8] AGNUR (2020). El reconocimiento y la protección internacional de los desplazados climáticos. EL RECONOCIMIENTO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS CLIMÁTICOS. Capítulo IV.
- [9] Platform on Disaster Displacement (PDD - The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts (2018). Recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change. Available at: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM%20TFD%20II.3%20Output.pdf>
- [10] Ioane Teitiota v. Nueva Zelanda: Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación



núm. 2728/2016. CCPR/C/127/D/2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, ONU: Comité de Derechos Humanos (CCPR), 23 Septiembre 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/61f81f274.html> [Accesado el 4 Octubre 2022]

[11] Ioane Teitiota v. Nueva Zelanda: Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016. CCPR/C/127/D/2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, ONU: Comité de Derechos Humanos (CCPR), 23 Septiembre 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/61f81f274.html> [Accesado el 4 Octubre 2022]

[12] IUN News (2021). Access to a healthy environment, declared a human right by UN rights council. Available at: <https://news.un.org/en/story/2021/10/1102582>

[13] Ley para la Adaptación y Mitigación a los efectos del Cambio Climático en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Periódico Oficial del Estado de Coahuila, 25 de enero de 2013 (última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, 14 de agosto de 2020).

[14] México, Ley General de Cambio Climático. Diario Oficial de la República, 6 de junio de 2012. Última reforma publicada en el Diario Oficial el 6 de noviembre de 2020.

[15] *Ibidem*.

[16] Duong, S (2015). Rising Islands. Enhancing Adaptive Capacities in Kiribati through Migration with Dignity (TFM). Universidad de Estocolmo, Suecia. Disponible en: [www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A826447&dswid=5876](http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A826447&dswid=5876)

[17] Fiji's Government (2019). Official launch of Fiji's Climate Relocation and Displaced Peoples Trust Fund for Communities and Infrastructure. Available at: <https://reliefweb.int/report/fiji/official-launch-fiji-s-climate-relocation-and-displaced-peoples-trust-fund-communities>

[18] Vanuatu's Government (2018). National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement. Available at: [www.refworld.org/docid/5b44ce864.html](http://www.refworld.org/docid/5b44ce864.html)

[19] Felipe, B (2021). Migraciones climáticas: Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES). Disponible en: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf>

[20] CIDH & REDESCA (2021). "Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos". Recuperado de: [https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion\\_3-21\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf)

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL  
 El día 30 de Noviembre del año 2022  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
 No. 299 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: AR Duvalier  
 Sanchez, AR Julia Miranda  
 SECRETARIO GENERAL

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se crean cupos adicionales en las universidades públicas para los estudiantes pertenecientes a las zonas rurales.*

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2022.

Honorable Representante

**David Ricardo Racero Mayorca**

Presidente Cámara de Representantes

Bogotá

**Asunto:** Radicación Proyecto de ley número 300 de 2022 Cámara, por medio del cual se crean cupos adicionales en las universidades públicas para los estudiantes pertenecientes a las zonas rurales.

Honorable presidente:

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el **Proyecto de ley número 300 de 2022 Cámara**, por medio del cual se crean cupos adicionales en las universidades públicas para los estudiantes pertenecientes a las zonas rurales.

Atentamente,

**JOSE OCTAVIO CARDONA LEON**  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los jóvenes rurales no cuentan con las condiciones necesarias para permanecer en el campo en condiciones de igualdad y oportunidades como las tienen otros jóvenes en Colombia, el Estado no ha tomado las medidas que incentiven su permanencia en sus territorios, la juventud rural colombiana ha sido invisibilizada durante décadas, el Gobierno del cambio como se ha autodenominado el actual, tiene como bandera el impulso del agro, en consecuencia los jóvenes campesinos deben estar incluidos en esas políticas transformadoras, y es a través de la educación superior pertinente, que se les brindan herramientas para transformar su entorno, el campo y el país.

### I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto facilitar el acceso a la educación superior en las universidades y en los centros de formación en tecnologías y técnicas educativas públicas del país, a los estudiantes con mérito académico, egresados de los colegios públicos rurales, y en condición de vulnerabilidad socioeconómica en todo el territorio colombiano.

### II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

#### a) Introducción:

#### La Educación en Colombia

Durante el siglo XIX, y respecto de la educación no se tienen datos certeros, ya que, al parecer, fue un tema prácticamente inexistente dentro de las políticas del Estado colombiano, dejando dicha responsabilidad por completo en manos de la iglesia católica y sus diferentes órdenes, en especial de dominicos y franciscanos, o en manos de la iniciativa privada (Secretaría de Educación y Cultura, Bello; 2009:13). Esta "delegación" continuó sin grandes cambios hasta la mitad del siglo XX, cuando diversas misiones investigativas, incluyendo una realizada por la

Organización Mundial del Trabajo (OMT) en la década de los años sesenta evidenciaron las múltiples falencias de los sistemas educativos de Suramérica, incluyendo la baja capacitación de los maestros, la incapacidad de atender a la demanda de la población y la poca cobertura para los escolares.

Durante décadas se trató de atender esas falencias históricas en Colombia, pero ya llegada la década de los noventa, tuvo lugar la Asamblea Nacional Constituyente, y se abrió el cambio de la Constitución Política de 1886 a la actual Constitución de 1991. Esta Carta Política vendría a otorgar, reconocimiento constitucional a la educación y un doble carácter tanto de derecho fundamental como de servicio público que tiene una función social.

No obstante, a pesar de que la educación no fue incluida de manera directa dentro del aparte de los derechos fundamentales, en varias oportunidades la Corte Constitucional de Colombia, en múltiples sentencias, determinó el derecho a la educación como un derecho fundamental; pues consideró que “en razón de su naturaleza, esto es, por su inherencia con respecto al núcleo jurídico, político, social, económico y cultural del hombre, se trata de un derecho fundamental.

Sin embargo, los cambios implantados por la Constitución no se verían de forma inmediata. La necesidad de reformar el marco normativo en los diversos campos de acción del Estado de acuerdo al nuevo ordenamiento constitucional tomaría tiempo.

Con la nueva Constitución la educación se traduce “en dos grandes procesos de concertación nacional: el primero en torno a la Ley General de Educación, y el segundo para la formulación del primer Plan Decenal” (Cajiao, 2004:31). Hasta 1994 se emite la nueva Ley General de Educación, Ley 115 del 8 de febrero 1994, que señala las normas generales para regular el servicio público de la educación, el cual cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y la sociedad.

La citada ley, expone Contreras (2010:99), se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. Con el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 se define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

Sobre el particular la ley en mención, y sobre su materialización, los desarrollos planteados por la norma solo han tenido implementaciones parciales y no completas, o en su defecto, algunos han sido desvirtuados como en el caso de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), que han debido replantearse y resignificarse ante la política de integración de instituciones y centros educativos, en función de la eficiencia y la administración educativa, lo mismo sucede con los denominados foros educativos creados para impulsar la reflexión pedagógica y la discusión en torno a la discusión, pero que en la realidad no logran cumplir su objetivo limitándose a la socialización de experiencias en áreas curriculares.

Continuando con la línea temporal, en 1996 entra en vigencia el Plan Decenal de Educación, que podría ser considerado como el primer intento formal de parte del Estado colombiano, de establecer una política pública de educación, al sentar un marco de trabajo a 10 años, durante los cuales se llevarían a la práctica una serie

de estrategias que tendrían como fin el crecimiento cuantitativo y cualitativo del sistema de educación colombiano. El objetivo esencial y cuya naturaleza entrañaba el Plan Decenal de Desarrollo Educativo era:

[...] concitar la confluencia de voluntades y esfuerzos de toda la nación alrededor del proyecto educativo más ambicioso de nuestra historia: la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente en la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia, seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, seres humanos preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la humanidad en favor de su propio desarrollo y del país. (Lerma, 2007:39)

Sin embargo, contra dicho Plan Decenal, se han elevado igualmente críticas similares a las que se presentaron contra la Ley General de Educación de 1994, referentes a la enorme diferencia que se presenta entre el discurso normativo y la realidad nacional, sobre la forma en cómo las diversas políticas económicas del Estado, han venido desvirtuando los postulados constitucionales y legales sobre el mencionado doble carácter de la educación.

Con la Ley 30 de 1992 en Colombia se gestionó un cambio al interior de la educación superior en concordancia con la apertura económica, iniciada a principios de la década de los 90, para lo cual se aplicó de forma sistemática y coherente las disposiciones de organismos como el Banco Mundial, por este motivo, explica Ortiz (2001:4) que se les permitió una autonomía financiera a las universidades, para obligarlas a autofinanciarse y poner estos costos a espaldas de los ciudadanos.

A finales del año 2014, se presentó la primera política pública de educación superior, poniendo un freno a todas las políticas educativas que se gestaban a puerta cerrada en oficinas gubernamentales, esto abrió paso a una concertación colectiva acerca de ¿Qué y cómo se quiere una educación superior para el territorio colombiano? Dado que esta propuesta se desarrolló a lo largo y ancho del territorio colombiano, en el que se tuvo participación de docentes, estudiantes y una porción de grupos indígenas, quienes propusieron que la Educación Superior en Colombia debía ser de carácter intercultural.

En su momento, los pueblos indígenas manifestaron que el desarrollo de la educación superior, debe considerar a los individuos de derecho colectivo, y en esa medida, se requería ir más allá de la disponibilidad, la cobertura, el acceso y la calidad, para “apuntar a la reivindicación de las sabidurías y conocimientos, que lograra fortalecer la gobernabilidad de los territorios, pero también un redireccionamiento más equilibrado entre las diferentes sociedades e instituciones.

De esta manera, la política pública que se presentó a finales de 2014, tuvo en cuenta este tipo de aportes, que son de vital importancia para el desarrollo mismo de la educación superior y con miras de crear espacios educativos que permitan el desarrollo de todos los saberes que componen la multiplicidad, misma de la cultura colombiana, desde discursos interculturales, que permiten entrelazar saberes desde un dialogo horizontal.

De esta manera, la política pública como se desarrolló, permite que todos los aportes se tengan en cuenta no solo para ser “incluyente”, sino para permitir el enriquecimiento mismo de la labor enseñanza-aprendizaje de las Instituciones de Educación Superior (IES). En consecuencia, ello dio origen a los procesos que adelanta el ICETEX en relación con la entrega de cupos educativos financiados para grupos especiales, permitiendo que no solo se incluyan el saber universal

occidental, sino que se incorporen saberes de estos grupos culturales, propendiendo como se dijo, al enriquecimiento mismo de la educación superior<sup>1</sup>.

Una de las problemáticas más importantes en Colombia es la relacionada con el derecho a la educación, en virtud de que esta y no otra, se concibe como la herramienta más poderosa para el desarrollo individual y social. En los últimos años han venido incrementando las protestas sociales en las que los jóvenes y sus reclamos han sido protagonistas, uno de los más repetitivos, es la educación, atender esas justas preocupaciones no puede pasar por un programa de Gobierno, pues como ya se ha evidenciado, su durabilidad dependerá intrínsecamente del período de Gobierno de turno.

Es por ello, que el derecho a la educación debe ser una política de Estado, la educación superior es un tema pendiente en nuestro país, dadas las discusiones actuales que se vienen dando en Colombia, es necesario aportar a la discusión, en particular, en lo referente al tema de la educación superior, para el presente caso en lo que respecta a los jóvenes rurales.

El objetivo del presente proyecto de ley, es ofrecer una posibilidad real en lo referente a la educación superior, desde el contexto rural, a partir de una serie de artículos que no dependan de ninguna iniciativa ministerial de Gobierno, y con ello brindar realmente una solución a tan grave problemática.

### La Juventud Rural

Un país que se precie de ser una potencia agrícola, o que por lo menos pretenda serlo, deberá necesariamente ubicar a su juventud en un lugar predominante dentro de la sociedad, no obstante, ha ocurrido lo contrario, han sido invisibilizados, no han existido políticas públicas nacionales para ellos, no hacen parte por regla general de las iniciativas de desarrollo, no se les ha brindado escenarios de inserción educativa, ni laboral de calidad.

Lograr que la juventud campesina se convierta en actor de transformación en el territorio dependerá indefectiblemente de las oportunidades que el Estado les ofrezca, el joven rural hoy no se concibe así mismo como un campesino tradicional, ahora el trabajar la tierra pasa por integrar su noble labor a las nuevas tecnologías, evolución que el Estado deberá acompañar a través de mejorar su nivel educativo, fortalecer su capacidad innovadora, facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de información, y propender por un constante desarrollo desde el conocimiento, lo que a la postre será el desarrollo agrícola del país.

La brecha entre los jóvenes rurales y urbanos se encuentra muy marcada, la situación de vulnerabilidad y desventaja de los primeros, se ve agravada por la violencia que ha azotado durante décadas al campo colombiano; son escasas las oportunidades laborales de calidad, el acceso incipiente a la educación superior y las altas tasas de pobreza, generan un importante éxodo desde los campos hacia las zonas urbanas, donde a pesar de no contar con numerosas oportunidades, evidentemente la expectativa mejora, no obstante, dicha emigración genera que el trabajo agrícola que de por sí no es tarea fácil, quede en manos de sus padres y abuelos, acrecentando el riesgo sobre la seguridad alimentaria del país.

Según el último informe de Juventud Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), la brecha que existe entre los jóvenes rurales y urbanos es amplia, en 2019, el 34,9% de los

jóvenes rurales se encontraba en situación de pobreza multidimensional, en contraste, este porcentaje se reduce al 13,5% en el caso de los jóvenes urbanos.

El reporte Juventud en Colombia, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2021, estimó que el 23,8% de la población rural en Colombia está conformada por jóvenes entre los 14 y 28 años de edad. El 47,5% de estos jóvenes rurales son mujeres y el 52,5% son hombres.

En una interesante tesis de maestría titulada “Juventudes rurales: Representaciones institucionales y autorrepresentaciones de jóvenes del municipio de Susa (Cundinamarca)”, del sociólogo de la Universidad del Rosario, Emmanuel Quiroga, señaló: aunque se trata de un cuarto de la población rural del país, “los jóvenes rurales permanecen en el olvido en las investigaciones, las políticas públicas y los espacios de decisión rural”.

Para Quiroga, existen dos factores que profundizan el olvido de los jóvenes rurales, en primer lugar, el desconocimiento sobre la situación en la que viven los habitantes rurales y el abandono estatal y en segundo lugar, el hecho de que el imaginario colectivo que existe sobre las juventudes, se centra en aquellos que viven en la ciudad, y no en los que viven en los campos.

“Cuando pensamos en jóvenes urbanos, nos viene a la mente una serie de prácticas y tipos de socialización en torno a la música, las redes sociales, las películas, etc. Cuando pensamos en jóvenes rurales, las cosas cambian un poco: pensamos que trabajan en actividades agropecuarias, que viven vidas con pocas oportunidades, que difícilmente acceden a estudio, etc. Y aunque no podemos negar que sobre ellos recaen fenómenos como la pobreza, la desigualdad, el abandono escolar y la falta de acceso a empleos de calidad, los jóvenes rurales son actores sociales con trayectorias de vida, expectativas y aspiraciones”, aseguró el investigador de la Universidad del Rosario<sup>2</sup>.

En términos de acceso a empleos de calidad, los jóvenes rurales enfrentan grandes desafíos, de acuerdo con los datos del Ministerio de Agricultura, el 24,5% de los jóvenes rurales no trabajó de forma remunerada en 2020, porcentaje que se reduce al 18,3% en el caso de los jóvenes urbanos.

Los niveles de desempleo resultan preocupantes, en el año 2020, la tasa de desempleo juvenil en las zonas rurales fue del 26,8%, mientras que en las zonas urbanas fue del 14,4%, también en este indicador se evidencia la existencia de una brecha de género: la tasa de desempleo de las mujeres rurales fue del 26,4%, mientras que la de los hombres rurales fue del 9%.

Según Quiroga, “desde hace años se ha venido advirtiendo un fenómeno especial, las transformaciones productivas del campo han incidido sobre los jóvenes, en los últimos 10 o 15 años las zonas rurales han empezado un proceso de incorporación de nuevas tecnologías y uso de internet, así como de transformación de las actividades productivas, el sector público, el de comercio y el de turismo han adquirido mayor presencia”.

En cuanto a la participación de los jóvenes rurales, tenemos que un porcentaje de ellos participan en organizaciones de diferente índole, unas creadas desde el Estado, como los Consejos de Juventud y otras impulsadas desde las iniciativas sociales de orden privado, con ello se pretende exteriorizar la comunicación de los jóvenes respecto de sus necesidades, abriendo espacios de

<sup>1</sup> Avendaño Castro, Paz Montes, Rueda Vega, Políticas públicas y educación superior: Análisis conceptual del contexto colombiano, 2017.

<sup>2</sup> Mas Colombia, “Colombia se ha olvidado de los jóvenes rurales” feb. 2022.



socialización y generando oportunidades de empleo y emprendimiento.

Los Consejos de Juventud son una creación de la Ley 375 de 1997, la cual fue derogada por la Ley estatutaria 1622 de 2013, en esta, se crean espacios de participación desde la institución, a fin de asesorar desde el enfoque de los jóvenes en el diseño de las políticas locales y nacionales, el artículo 32 de la Ley 1622, reza:

“Los Consejos de Juventudes son mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan, y desde las cuales deberán canalizarse los acuerdos de los y las jóvenes sobre las alternativas de solución a las necesidades y problemáticas de sus contextos y la visibilización de sus potencialidades y propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los Gobiernos territoriales y nacional.”

La conformación de los Consejos de Juventud, se encuentra integrado por jóvenes procedentes de listas de jóvenes independientes, de procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes formalmente constituidos, y de juventudes de los partidos elegidos mediante voto popular y directo de las y los jóvenes, así mismo, en los municipios y localidades donde existen organizaciones juveniles de campesinos, comunidades de indígenas, afrocolombianos, negros, palenqueros, rom, raizales de San Andrés y Providencia o en general de comunidades étnicas, y población joven víctima, en donde cada entidad territorial debe elegir un representante de estas comunidades o poblaciones.

“El artículo 35 de la Ley 1622, en lo que respecta a su integración tenemos:

**Artículo 35. Consejo Nacional de Juventud.** El Consejo Nacional de Juventud estará integrado de la siguiente manera:

1. Un (1) delegado de cada uno de los Consejos Departamentales de Juventud.
2. Un (1) delegado de cada uno de los Consejos Distritales de Juventud.
3. Un (1) representante de los procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes campesinos.
4. Un (1) representante de las comunidades indígenas.
5. Un (1) representante de las comunidades de afrocolombianos.
6. Un (1) representante del pueblo rom.
7. Un (1) representante de las comunidades de raizales de San Andrés y Providencia.”

Dentro de las organizaciones privadas de jóvenes tenemos la Red Colombiana de Jóvenes RECOJO, se trata de una empresa social que se encarga de promover espacios de participación por medio de su modelo de empoderamiento social, y a través de diferentes proyectos e iniciativas busca fortalecer el emprendimiento y la responsabilidad social individual. Así mismo, Juventud con Voz, es una plataforma digital creada por jóvenes como un espacio de encuentro, debate e información de América Latina y el Caribe, sobre temas relacionados con la participación social y las políticas públicas. La agrupación de Voluntarios Juveniles de la Cruz Roja Colombiana, busca participar en las actividades del Movimiento en calidad de colaboradores o beneficiarios de la institución a través del servicio a la comunidad, la protección de la salud, la vida y la ayuda mutua, entre otros. Existen también grupos religiosos de jóvenes,

como es Lewe, un grupo de jóvenes católicos que realiza charlas, retiros y congresos en torno a temas religiosos<sup>3</sup>.

Un alto porcentaje de jóvenes han sido víctimas directas del conflicto armado en el país, de acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), cerca del 28% del total de víctimas son jóvenes, la constante amenaza de violencia en ciertas regiones del país, incluyendo la violencia sexual y el reclutamiento forzoso, han afectado la vida y el desarrollo normal de los jóvenes colombianos, en particular aquellos que se encuentran en las zonas rurales. La destrucción de infraestructura ha implicado la afectación de servicios públicos, incluidos los de salud y educación, a lo que se suman limitadas oportunidades de educación y empleo (UNFPA, 2015).

Entre 1985 y 2017, cerca de 2.740.000 jóvenes fueron víctimas del conflicto armado en Colombia, los jóvenes menores de edad, entre 12 y 17 años, representan el 13% de las víctimas y los jóvenes entre 18 y 28 años el 21%. De acuerdo con el RUV, el conflicto parece haber impactado de manera similar a hombres y mujeres jóvenes; el 49% de estos jóvenes son mujeres y el 51% son hombres, sin ser visible una diferencia por grupo de edad<sup>4</sup>.

La confluencia de diferentes factores negativos en la vida de los jóvenes rurales, agravados por la presencia de violencia en los territorios, obliga a mayores esfuerzos por parte del Estado, a fin de cerrar las brechas entre los jóvenes campesinos y los jóvenes urbanos, brindar no solo un escenario de paz, sino que la tranquilidad acompañe las oportunidades de desarrollo juvenil, que les permita salir del círculo de violencia y de pobreza a la que han sido sometidos por décadas. Es momento de cambiar el presente y garantizar del futuro de los jóvenes rurales, y para ello un vehículo efectivo es la educación superior de calidad.

#### La Educación Rural

Desde los años 90 se ha discutido la economía, el desarrollo y la educación de la población campesina, la conocida apertura económica permitió incentivar las importaciones, en consecuencia, los productos agrícolas del país bajaron sus precios, entre los que también se afectó el precio del café, se entró entonces en una década de pobreza rural, ampliándose además la brecha frente a la zona urbana. Lo cual se vio reflejado en las recordadas marchas campesinas.

Solo hasta el año 1996, se trató de solucionar la penosa situación de los campesinos a través de lo que se conoció como el “Contrato Social Rural”, ello, como un compromiso del Estado colombiano a fin de mejorar las condiciones de vida de los campesinos; dicho pacto concibió la necesidad de transformar la educación, buscando contrarrestar inequidades existentes en esa época, que aún hoy se mantienen. En esa década, se pretendía incrementar la cobertura de la educación básica, haciendo mayores esfuerzos en lo que respecta a la educación preescolar y secundaria; para ese entonces,

<sup>3</sup> Pardo, R. 2017. “Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia”. Serie documento N° 227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. Rimisp, Santiago, Chile.

<sup>4</sup> Pardo, R. 2017. “Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia”. Serie documento N° 227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. Rimisp, Santiago, Chile.

se consideraba que se había alcanzado una cobertura total en básica primaria; en lo atinente a la educación media no se le tuvo en cuenta, dado que la insuficiente cobertura de la secundaria repercutía en que la demanda fuera escasa.

En los albores de 1998 nació el proyecto de Educación Rural conocido con las siglas “PER”, que después de intensas consultas y debates adelantados con los sectores educativos y sociales oficiales, buscaba implementar estrategias diferentes a las conocidas que permitieran ampliar la cobertura de la educación en las zonas rurales más apartadas del país, gracias a ese proyecto surgieron modelos educativos que aún se mantienen, entre ellos, el modelo “MEF” Modelos Educativos Flexibles.

En el año 2003 se diseñó la estrategia CERES que se creó con el propósito de ofrecer programas de educación superior con calidad, por lo que todos los programas académicos que se ofertan en estos Centros Regionales deben tener el Registro Calificado, otorgado por el Ministerio de Educación Nacional.

Los Centros Regionales de Educación Superior, fueron una estrategia del Ministerio de Educación para desconcentrar la oferta de educación superior que se encuentra centrada en las zonas urbanas. Estos se concibieron como una alianza en la que participó el Gobierno nacional, departamental y local, la sociedad civil, el sector productivo y la academia con el objetivo de generar una oferta de educación pertinente para la comunidad y acorde con la vocación productiva de la zona.

La evaluación realizada por Econometría en 2014 indicó que los CERES llegaron a regiones del país donde no existía otro tipo de oferta de educación superior ni del SENA, atendiendo población de estratos bajos, no se observó una diferencia marcada de calidad entre los CERES y el promedio de las Instituciones de Educación Superior (IES), que ofrecían programas similares, pero el ingreso promedio de sus egresados fue del 7.6% inferior al de las IES.

El programa CERES, como el gran porcentaje de iniciativas que han intentado mejorar la calidad de educación de los jóvenes rurales, se marchitó por ser estos programas sin vocación de permanencia, que al ser planes de Gobierno y no de Estado, tienen a lo mucho una expectativa de duración de 4 años, con mucha suerte podría sobrevivir a dos períodos presidenciales, en consecuencia, sí se hace necesario, que desde un marco jurídico y como política nacional, se establezcan programas que les permita a los jóvenes campesinos acceder a la educación superior de calidad.

Ya en una década reciente, precisamente en el año 2009, se implementó la fase 2 del proyecto “PER”, en esta segunda etapa se procuró facilitar el acceso de los jóvenes rurales a las instituciones educativas, así mismo se buscó desarrollar procesos de formación para los docentes con acompañamiento profesional que les permitiera mejorar la calidad, y se empezó adoptar el concepto de pertinencia en la educación rural.

En el país se han desarrollado modelos de educación rural, entre ellos, la plataforma social conocida como “ACPO” Acción Cultural Popular, con las escuelas radiofónicas rurales de radio Sutatenza, en el que se utilizó el radio como instrumento de alfabetización y de formación ciudadana de campesinos, se inició esta iniciativa en el año 1947 y fue liderada por el Sacerdote José Joaquín Salcedo, y se mantuvo hasta el año de 1989.

Otra de las iniciativas de educación rural se conoció como el proyecto “Champalanza”, este fue un proyecto Educativo-Étnico intercultural que se adelantó en el bajo

Atrato Chocoano, se inició en el año 2013, y se enfocó en la construcción de programas pertinentes a la etnia. Otro modelo fue el de la Escuela Nueva que hoy en día es un referente en la concepción de modelos educativos flexibles, implementado desde la época de los años 70.

Han existido preliminares esfuerzos en esa materia, que incluso han hecho parte de los planes de desarrollo de los Gobiernos recientes, en el último de ellos, quedó planteada esa necesidad, a través de la construcción de la Política de Educación Rural en el objetivo 4 denominado “Más y Mejor Educación Rural”, así mismo, en el marco del plan decenal de la educación para los años 2016 a 2026 se menciona la necesidad de implementar medidas de educación rural, en el informe de la OCDE en el acápite de educación, se refiere a la situación que presenta la educación rural en la actualidad y la urgencia del cierre de esas brechas de desigualdad entre la zona urbana y la ruralidad dispersa.

Desde distintos sectores de la sociedad, se ha hecho evidente la necesidad de implementar oportunidades de educación a los jóvenes rurales, no obstante, han sido esfuerzos desarticulados, sectorizados y territorializados, que no han logrado un alcance nacional.

Sin duda alguna la construcción de un mejor país, necesariamente debe tener como eje fundamental la educación, pero, dicho concepto debe ser integral y no debe relegar a ningún sector de la sociedad; en nuestro país históricamente han existido brechas de desigualdad vergonzosas, la igualdad de oportunidades para nuestros jóvenes también han sido diametralmente opuestas, mientras que algunos tienen la oportunidad de acceder a una formación superior de calidad en las mejores universidades del país, otros ni siquiera contemplan esa oportunidad.

“Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” es el cuarto de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030, adoptada en 2015 por los Estados miembros de las Naciones Unidas, como un compromiso a favor de la dignidad e igualdad de las personas, la prosperidad económica compartida y la protección del medio ambiente<sup>5</sup>.

La educación es un derecho fundamental, que ejerce un papel importante como motor del desarrollo, su prestación como servicio público constituye uno de los fines primordiales en un Estado social de derecho como Colombia (Cortés 2012). Uno de los indicadores más utilizados para medir la atención de la demanda social en educación, son las tasas de cobertura, definidas como la relación porcentual entre el número de estudiantes matriculados con respecto a la población con edad teórica para cursar determinado nivel.

En el nivel de educación media<sup>6</sup>, la tasa de cobertura bruta nacional ha tenido un incremento sostenido en los últimos años, pasando del 58,4% en el 2000 a tasas por encima del 80% desde 2017 (86,1% en 2020). Sin embargo, este apenas es el primer paso, ya que los países en desarrollo en su conjunto, han logrado estas mejoras significativas, por lo que el desafío ahora, en términos de política pública educativa, es reducir las inequidades

<sup>5</sup> A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

<sup>6</sup> El sistema educativo colombiano lo conforman: la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller), y la educación superior (MEN 2018).

en el acceso con calidad, especialmente en los grupos más vulnerables (Gamboa, 2010; Rodríguez et ál, 2013; OECD, 2021).

**b) Importancia y justificación del Proyecto de ley:**

Uno de las locomotoras de desarrollo es sin duda la educación, y la educación superior además cumple un papel preponderante en el crecimiento económico y social, no solo en el ámbito personal, sino también de la sociedad, en consecuencia, es necesario brindar oportunidades de acceso a la población a una educación universitaria de calidad, a fin de proyectar a futuro una sociedad mejor capacitada, lo que con toda seguridad redundará en un país con mayor porcentaje de productividad, mejoras a nivel social, mejoramiento de la calidad de vida del individuo y de su familia, mejores oportunidades laborales y mejores oportunidades de ingreso.

Como lo mencionamos en el introductorio del documento, el país viene arrastrando una deuda social acumulada en términos de brindarle a los jóvenes oportunidades de acceso a la educación superior, y que sea de alta calidad, a fin de mitigar dicha problemática, el Gobierno lanzó el programa Ser Pilo Paga, que posteriormente se elevó a política nacional, no obstante, si bien el programa mencionado no excluyó per se a los estudiantes del sector rural, la juventud rural no era el público objetivo del mismo.

La actualidad de la educación rural es preocupante, pues a pesar de ser reconocida la problemática por parte de diferentes Gobiernos locales y nacionales, el retraso continúa, el propio acuerdo de paz concibe un Plan Especial de Educación Rural, no obstante, han transcurrido 5 años sin que se inicie su implementación, se hace entonces necesario tener una postura clara, pronta y de alcance nacional frente a la intervención y mitigación de esa deuda social.

La necesidad e importancia del presente proyecto de ley, no solo obedece a una deuda social, atiende también a una realidad que debe ser reconocida, y es que el conflicto armado que ha sufrido nuestro país por décadas, tuvo su origen en el campo, y ha sido la zona rural el escenario donde se ha librado el rigor propio de la guerra, con las gravísimas afectaciones a sus pobladores, en consecuencia, es urgente priorizar esfuerzos de reconstrucción y reconciliación en los territorios afectados, lo que implica garantizar el acceso a la educación superior de los jóvenes rurales, permitiéndoles resignificar y transformar nuevas maneras de habitar el campo y de relacionarse con esté y sus habitantes.

El presente proyecto de ley, propende por el acceso a la educación superior en universidades públicas y centros de formación en tecnologías y técnicas educativas, para jóvenes de las zonas rurales del país, que se encuentren vinculados a colegios del sector oficial, que obtengan las mejores calificaciones, y que además pertenezcan a los estratos socioeconómicos más bajos.

Otro de los aspectos diferenciales del proyecto de ley, es el concepto de pertinencia, se tiene como población objetivo a jóvenes rurales, se pretende que sus estudios superiores contribuyan no solo al desarrollo de sus capacidades, sino además al mejoramiento de su calidad de vida, permitiéndoles mantener vinculados a la vida rural, profesionalizando sus actividades de campo y logrando el desarrollo del mismo.

Se trata de facilitar el acceso a jóvenes rurales que difícilmente tienen la posibilidad de acceder a la educación superior, el proyecto de ley contribuye a la superación de las brechas rurales-urbanas respecto de la formación académica universitaria, responde a las necesidades de

un país que espera superar las desigualdades a través de la educación, y que pretende convertirse en la despensa agrícola del continente, también busca contrarrestar condiciones de vulnerabilidad e inequidad que gobiernan nuestra sociedad, sobre todo en las zonas rurales.

**c) Fundamento Constitucional y Jurisprudencial:**

Constitución Política de Colombia:

El Proyecto de ley, tiene como objetivo principal, dar cumplimiento integral a lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual expone:

“[...] La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. [...] El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación [...].

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; **garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo [...]**. (Negrilla por fuera del original).

El artículo 69 constitucional obliga al Estado a facilitar mecanismos financieros que permitan el acceso de todas las personas a la educación superior.

“[...] El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior [...].”

Marco legal:

**Ley 30 de 1992:** “Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior”, estableciendo esta en su artículo 2 que: “[...] la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado [...]”.

**Ley 115 de 1994:** “Por la cual se expide la Ley General de Educación”; por medio de esta se organiza el Sistema Educativo General Colombiano, estableciéndose las normas generales para regular el Servicio Público de Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

**Ley 1075 de 2015: Decreto Único Reglamentación del Sector Educación,** en el cual se hace referencia a la implementación de la metodología de Escuela Nueva y la atención a las diversas poblaciones. En la sección 7 establece todo lo relacionado con el modelo de la metodología Escuela Nueva para áreas rurales, y en la subsección 3 habla de los programas de alfabetización, con los cuales se benefician las diversas poblaciones del país.

**Plan decenal de educación 2016-2026:** Es el documento hoja de ruta que se tiene para avanzar hacia un sistema educativo de calidad de: promueva el desarrollo económico y social del país, y que permita la construcción de una sociedad cuyos basamentos sean la justicia, la equidad, el respeto y el reconocimiento de las diferencias.

El plan decenal establece en su octavo desafío estratégico “dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación”, Este desafío se encuentra acompañado por lineamientos estratégicos entre los que se destacan: Profundizar el conocimiento de las



zonas rurales y de sus poblaciones, usar modalidades educativas adecuadas a la dispersión de la población en áreas rurales, desarrollar sistemas de investigación y extensión para generalizar el uso de tecnologías e innovaciones ecológicamente sostenibles, garantizar la formación pertinente del docente rural, promover el acceso a los pobladores rurales a bienes públicos que mejoren su calidad de vida.

**Plan nacional de desarrollo 2018-2022:** El Plan Especial de Educación Rural “PEER”, fue respaldado por el Gobierno nacional a través del objetivo 4 que corresponde a la línea de educación y adoptado por el Ministerio de Educación, con el componente “Más y mejor educación rural”.

#### **Fundamento Jurisprudencial**

La jurisprudencia constitucional no ha sido ajena a evidencias de esta deuda social, pues ha sostenido que las dificultades propias de la educación en zonas rurales no enervan la obligación constitucional del Estado de garantizar educación de forma adecuada. A continuación, se extraen algunos fragmentos de las sentencias más representativas:

#### **Sentencia T-467 de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz**

“En una sociedad competitiva y exigente como la que le espera a los profesionales del mañana, los beneficios de la educación básica impartida hoy, no están representados de manera prioritaria en el certificado que se obtiene al haber superado una serie de grados académicos, sino en la calidad de la enseñanza recibida. Cada vez más los padres de familia perciben la educación primaria como una primera etapa de la educación, de cuya calidad depende el éxito de las etapas siguientes. Por lo tanto, las deficiencias del servicio educativo son apreciadas por los padres de familia como vulneraciones al derecho a la igualdad de oportunidades de sus hijos. (...)”.

“Las dificultades propias de la prestación del servicio público de educación en ciertas localidades apartadas de los centros urbanos, no debilitan la obligación institucional de mantener la prestación del servicio en condiciones aceptables. No es de recibo la diferenciación, que suele presentarse en la práctica, entre la calidad de la educación urbana y la calidad de la educación rural. Los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza. De no cumplirse con esta exigencia, no solo se estaría vulnerando el derecho fundamental de los niños a la educación básica obligatoria, sino que, además, se estaría afectando su derecho a la igualdad de oportunidades (C.P. art. 13).” (Subrayado fuera del texto).

#### **Sentencia T-963 de 2004. M. P. doctora Clara Inés Vargas Hernández**

“Tratándose de menores que habitan zonas rurales este deber comporta especial atención por parte de las autoridades competentes, ya que la pobreza, la violencia y el desplazamiento que aquejan grandes regiones de nuestro territorio nacional se erigen en obstáculos que impiden la efectividad del derecho a la educación de niños y niñas, privándolos de la posibilidad de acceder a una formación básica de la que sí pueden disfrutar los niños que residen en los centros urbanos.

Ciertamente, la problemática que deben enfrentar los niños y las niñas de zonas rurales en materia de educación está relacionada con la falta de escuelas, la deficiencia de los servicios públicos de agua y energía eléctrica, la carencia de equipamiento, como mobiliario y materiales

educativos, y particularmente la ausencia de docentes por falta de nombramiento.

Por ello, atendiendo los mandatos superiores ya reseñados la satisfacción (1 del derecho a la educación de los niños y niñas que habiten zonas rurales implica: i) que las escuelas deben estar disponibles en todos los centros poblados o a una distancia razonable para que los menores puedan asistir a ellas (obligación de accesibilidad); ii) que los centros educativos cuenten con las condiciones materiales mínimas exigidas para prestar el servicio a los discentes (obligación de aceptabilidad); y iii) que se nombren docentes idóneos y en cantidad suficiente para atender la demanda educativa en forma continua (obligación de asequibilidad). “

#### **Sentencia T-743 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva**

“Las dificultades propias de la prestación del servicio público de educación en ciertas localidades apartadas de los centros urbanos, no debilitan la obligación institucional de mantener la prestación del servicio en condiciones aceptables.

No es de recibo la diferenciación, que suele presentarse en la práctica, entre la calidad de la educación urbana y la calidad de la educación rural. Los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza. De no cumplirse con esta exigencia, no solo se estaría vulnerando el derecho fundamental de los niños a la educación básica obligatoria, sino que, además, se estaría afectando su derecho a la igualdad de oportunidades”

#### **Sentencia T-085/17. Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio**

“Las obligaciones estatales en relación con el derecho a la educación, conforme fueron descritas en la Observación N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), son: (i) asegurar el funcionamiento efectivo de instituciones educativas y programas en cantidad suficiente para atender la demanda educativa -disponibilidad-; (ii) ofrecer en los centros de educación condiciones para que toda la población acceda a los servicios sin ninguna discriminación, y asegurar que en independencia de los recursos económicos y la ubicación geográfica todos los menores de edad lo logren -accesibilidad-; (iii) garantizar que, de forma y de fondo, la enseñanza, los programas y los métodos pedagógicos sean de calidad y resulten pertinentes y adecuados de conformidad con la comunidad y la cultura a la que se dirigen -aceptabilidad-; y por último (iv) velar porque el sistema educativo se ajuste a las necesidades de los educandos y de su entorno para efecto de asegurar la permanencia de aquellos en los programas de educación -adaptabilidad-” (negrilla fuera del texto).

“Si bien es cierto que las áreas rurales y las urbanas, por la dinámica que engendra su geografía y su topografía, no tienen condiciones idénticas, ambas son y deben ser asumidas como escenarios de concreción de todos los derechos fundamentales. Entonces, el papel de las autoridades públicas es consolidar estrategias de servicio que tengan en cuenta las particularidades regionales, para diseñar los mecanismos de acción que les permitan cumplir su obligación de asegurar en todo su territorio la prestación del servicio educativo. Esto quiere decir que las dificultades geográficas de acceso no pueden excusar al Estado para prestar los servicios que internacional y constitucionalmente está obligado a proporcionar, pues ni estos ni la efectividad y exigibilidad de los derechos

de los asociados pueden estar condicionados por las condiciones que rodean a los niños”.

**d) Diagnóstico y Consideraciones:**

De acuerdo con la información del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior (SACES), con corte al 31 de agosto de 2022, el sistema educativo colombiano cuenta con 84 Instituciones de Educación Superior de origen público con personerías jurídicas activas. De las 34 universidades, incluida la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla que hace parte de las IES de régimen especial. Tenemos entonces:

Carácter IES	Número IES
Institución Técnica Profesional	9
Institución Tecnológica	9
Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	32
Universidad	34
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>

De las 84 instituciones de Educación Superior, tenemos que 33 de ellas, son de naturaleza pública, distribuidas de la siguiente manera:

Municipio	Institución
<b>Bogotá, D. C.</b>	Universidad Nacional de Colombia
	Universidad Pedagógica Nacional
	Universidad Militar Nueva Granada
	Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
	Universidad distrital Francisco José de Caldas
	Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD
<b>Fusagasugá</b>	Universidad de Cundinamarca - U
<b>Girardot</b>	Universidad de Cundinamarca - UDEC
<b>Villa de San Diego de Ubaté</b>	Universidad de Cundinamarca - UDEC
<b>Medellín</b>	Universidad Nacional de Colombia
	Universidad de Antioquia
<b>Manizales</b>	Universidad Nacional de Colombia
	Universidad de Caldas
<b>Palmira</b>	Universidad Nacional de Colombia
	Universidad del Valle
<b>Arauca</b>	Universidad Nacional de Colombia
<b>Leticia</b>	Universidad Nacional de Colombia
<b>San Andrés</b>	Universidad Nacional de Colombia
<b>San Andrés de Tumaco</b>	Universidad Nacional de Colombia
<b>La Paz</b>	Universidad Nacional de Colombia
<b>Tunja</b>	Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia UTPC
<b>Duitama</b>	Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia UTPC
<b>Sogamoso</b>	Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia UTPC
<b>Chiquinquirá</b>	Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia UTPC
	Universidad del Cauca
<b>Popayán</b>	Universidad Autónoma Indígena Intercultural - UAIIN
	Universidad Tecnológica de Pereira
<b>Montería</b>	Universidad de Córdoba
<b>Neiva</b>	Universidad Surcolombiana
<b>Florencia</b>	Universidad de la Amazonia
<b>Quibdó</b>	Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba
<b>Villavicencio</b>	Universidad de los Llanos

Municipio	Institución
<b>Valledupar</b>	Universidad Popular del Cesar
<b>Aguachica</b>	Universidad Popular del Cesar
<b>Buenaventura</b>	Universidad del Pacífico
	Universidad del Valle
<b>El Carmen de Viboral</b>	Universidad de Antioquia
<b>Andes</b>	Universidad de Antioquia
<b>Caucasia</b>	Universidad de Antioquia
<b>Puerto Berrio</b>	Universidad de Antioquia
<b>Turbo</b>	Universidad de Antioquia
<b>Santa Fe de Antioquia</b>	Universidad de Antioquia
<b>Puerto Colombia</b>	Universidad del Atlántico
<b>Cali</b>	Universidad del Valle
<b>Guadalajara de Buga</b>	Universidad del Valle
<b>Zarzal</b>	Universidad del Valle
<b>Bucaramanga</b>	Universidad Distrital de Santander
<b>Cartagena de Indias</b>	Universidad de Cartagena
<b>Pasto</b>	Universidad de Nariño
<b>Ibagué</b>	Universidad del Tolima
<b>Armenia</b>	Universidad del Quindío
<b>San José de Cúcuta</b>	Universidad Francisco de Paula Santander
<b>Ocaña</b>	Universidad Francisco de Paula Santander
<b>Pamplona</b>	Universidad de Pamplona
<b>Santa Marta</b>	Universidad de Magdalena
<b>Sincelejo</b>	Universidad de Sucre
<b>Riohacha</b>	Universidad de la Guajira
<b>Yopal</b>	Universidad Internacional del Trópico Americano

En lo que respecta a los programas vigentes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior, las 33 universidades de naturaleza pública cuentan con 3.403 programas de educación superior con registro calificado vigente, en el siguiente desagregado vemos su clasificación:

Nivel Académico	Nivel de Formación	Número de Programas
Pregrado	Formación Técnica Profesional	44
	Tecnológico	196
	Universitario	1.206
Posgrado	Especialización Tecnológica	8
	Especialización Universitaria	634
	Especialización Médico-Quirúrgica	211
	Maestría	884
	Doctorado	220
<b>TOTAL</b>		<b>3.403</b>

Atendiendo al concepto de pertinencia en la educación superior, referente a la ruralidad, esto es, que dentro de los 3.403 programas vigentes que ofertan las Instituciones de Educación Superior, 193 pertenecen al campo amplio de “Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Veterinaria”, según la clasificación de la UNESCO - CINEF 2013 adaptada para Colombia.

De ellos 110 pertenecen al nivel de formación de pregrado y 83 en el nivel de formación de posgrado, en la tabla a continuación se muestran la totalidad de

programas en esta clasificación desagregados por nivel de formación.

Nivel Académico	Nivel de Formación	Número de Programas
Pregrado	Formación Técnica Profesional	8
	Tecnológico	27
	Universitario	75
Posgrado	Especialización Tecnológica	24
	Especialización Universitaria	43
	Especialización Médico-Quirúrgica	16
<b>TOTAL</b>		<b>193</b>

Ahora bien, es importante determinar cuántos estudiantes que adelantaron sus estudios de bachillerato en colegios públicos ubicados en las zonas rurales, culminaron sus estudios y se recibieron como bachilleres, para ello, el Ministerio de Educación Nacional ha dispuesto de un sistema conocido como el SIMAT Sistema Integrado de Matrícula, lo que le permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas.

Basados en el reporte realizado por los rectores de los establecimientos educativos en el Sistema Integrado de Matrícula y en el Directorio Único de Establecimientos DUE, a continuación, se relaciona el resumen de la matrícula de los grados 11 y ciclo (6) adultos, de Educación Preescolar, Básica y Media que finalizaron el año en estado aprobado en colegios oficiales, discriminados por zona de atención.

Estudiantes aprobados grado Once 11 y Ciclo 6 Adultos:

GRADO	URBANA	RURAL	TOTAL
Once	310.258	84.046	394.304
Ciclo 6 Adultos	58.737	16.043	74,780
<b>TOTAL</b>	<b>368.995</b>	<b>100.089</b>	<b>469.084</b>

Tenemos entonces, que para el año 2021, de los 394.304 jóvenes graduados en Colombia, 84.046 se recibieron como bachilleres de colegios públicos ubicados en las zonas rurales.

Ahora bien, de acuerdo con la información reportada por las Instituciones de Educación Superior a través del Sistema Nacional de Información SNIES y la información de matrícula reportada de las diferentes entidades territoriales al Sistema de Información de Matrícula de Educación Básica y Media SIMAT, podemos analizar lo que se conoce como el indicador “tasa de tránsito inmediato a educación superior”.

En la tabla a continuación se presenta la información de bachilleres de grado 11 de colegios rurales del año 2020 que ingresaron a la educación superior en el año 2021, al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y las Universidades Públicas, veamos:

Bachilleres de Grado 11 en colegios ubicados en zonas rurales - 2020	Transitaron a Educación Superior en 2021	
	SENA	Universidades Públicas
83.801	4.858	6.006

En resumen y a fin de identificar el nivel de problemática que pretende atender el presente proyecto de ley, tenemos que existen en Colombia 35.269 instituciones educativas de básica primaria y secundaria ubicadas en las zonas rurales, así mismo, se cuenta con 33 Instituciones Educativas de Educación Superior, durante el año 2020 se recibieron como bachilleres

84.046 jóvenes de las diferentes instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales y que solo 6.006 de esos jóvenes rurales ingresaron a la educación superior en Universidades Públicas, y 4.858 ingresaron al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, en consecuencia solo el 12.92% de los jóvenes rurales lograron continuar sus estudios en la educación superior.

Si bien en Colombia ya existen diversos programas que facilitan el acceso a la educación superior a distintos grupos vulnerables como lo son: Jóvenes de bajos recursos, desplazados víctimas del conflicto armado, pertenecientes a negritudes, a comunidades indígenas, a grupos étnicos, reincorporados, entre otros, y a pesar de que algunos grupos poblacionales convergen con otros, el presente proyecto de Ley como ya se indicó, tiene un objetivo específico, por ello, a fin de beneficiar exclusivamente a los jóvenes de la zona rural, se establecen algunos requisitos a fin de limitar el alcance del mismo, serán beneficiarios del presente proyecto de ley los jóvenes que cumplan mínimo los siguientes requisitos:

- Que sean bachilleres egresados de los colegios oficiales ubicados en las zonas rurales del país.
- Que en las pruebas saber 11, hayan obtenido un puntaje igual o superior a 250 puntos o una calificación equivalente de adoptarse un nuevo sistema de evaluación en el sistema ICFES.
- Encontrarse en la clasificación A, B o C del Sisbén IV.

### III. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas** (subrayado y negrita fuera de texto), cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituye una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan**



**su función legislativa y normativa** (subrayado y negrita fuera de texto).

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

**Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.**” (subrayado y negrita fuera de texto).

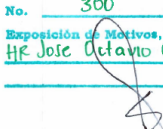
Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

**IV. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.

Para los ponentes de este proyecto de ley la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, se advierte que puede haber conflicto de interés en el caso de todo congresista que tenga intereses, inversiones, contratos, o cualquier relación directa y actual con las Instituciones de Educación Superior públicas; que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga intereses o sean directivos en alguna institución educativa o institución de educación superior o haga parte de juntas directivas o administrativa de entidades en el sector educativo de naturaleza pública.

  
JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN  
Representante a la Zambaza

C. D. N. S.	
CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	24 de Noviembre del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
No.	300 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	H. E. Jose Octavio Cardona León
	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2022  
CÁMARA

*por medio del cual se crean cupos adicionales en las universidades públicas para los estudiantes pertenecientes a las zonas rurales.*

El Congreso de la República  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto reducir la brecha de desigualdad en el acceso a la educación superior existente entre los jóvenes rurales y los jóvenes del sector urbano, en el marco de una educación con pertinencia rural, estimulando y apoyando a estudiantes con mérito académico y en condición de vulnerabilidad socioeconómica, propendiendo por una fuerza agrícola joven y tecnificada que permita una revolución agrícola nacional.

Artículo 2°. *Alcance.* Las Instituciones de Educación Superior (Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Universidades) que hacen parte del Sistema de Educación Superior de naturaleza pública, deberán implementar políticas y acciones que faciliten y garanticen el acceso a los jóvenes graduados como bachilleres de colegios oficiales ubicados en las zonas rurales del país. A través de la creación de cupos especiales.

Parágrafo 1°. En cada institución de educación superior de naturaleza pública se hará la asignación de cupos especiales para bachilleres egresados de colegios oficiales rurales, para ello, se podrá tener en cuenta el porcentaje de población rural que habite en la región de área de influencia de la misma, correspondiente al censo vigente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Parágrafo 2°. La asignación de los cupos especiales, deberán tener una relación de mínimo el 10% respecto de los cupos totales en los programas ofertados a los beneficiarios de la presente ley.

Parágrafo 3°. Los aspirantes a los cupos especiales que provengan de Departamentos donde no existan Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública, deberán presentar una certificación expedida por parte de la autoridad municipal competente para acreditar su arraigo rural.

Artículo 3°. *Pertinencia.* Los programas a los que podrán acceder los estudiantes beneficiarios, serán los que tengan pertinencia con el campo amplio “Agropecuario, Silvicultura, Pesca y Veterinaria” y los pertenecientes al campo amplio de “Tecnologías de la Información y la Comunicación TIC”, según clasificación UNESCO - CINE F 2013 adaptada para Colombia.

Artículo 4°. *Beneficiarios.* Los beneficiarios de la presente ley, deberán cumplir con las siguientes características:

- a) Ser bachiller egresado de una institución educativa que se encuentre ubicada en Zonas Rurales de los Municipios del país.
- b) Obtener un puntaje mínimo de 250 puntos o su equivalente a un nuevo sistema de evaluación adoptado en los resultados de las Pruebas de Estado Saber 11 o instrumento que haga sus veces.
- c) Encontrarse en la clasificación A, B o C del Sisbén IV.
- d) Realizar el proceso de inscripción en las fechas y plazos establecidos por la Institución de Educación Superior Pública a la que pretenda ingresar.

Parágrafo 1°. Las Instituciones de Educación Superior Públicas podrán establecer plazos diferentes con tiempos

más amplios para la inscripción de aspirantes de las zonas rurales.

Artículo 5°. *Veracidad de la Información.* Las Instituciones de Educación Superior Públicas serán responsables de proveer información veraz y mantener la información actualizada en los Sistemas de Información pertinentes para el acceso a los cupos otorgados. Las Instituciones de Educación Superior Públicas, las Entidades Territoriales y las Entidades del Gobierno nacional, deberán procurar por la consistencia, robustez y veracidad de la información disponible para la selección de beneficiarios.

Artículo 6°. *Competencia.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional o quien haga sus veces, garantizará, facilitará y vigilará los mecanismos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Artículo 7°. *Publicidad.* El Ministerio de Educación Nacional y las Instituciones de Educación Superior Públicas, deberán promocionar por todos los medios de comunicación posibles, toda la información necesaria para que los potenciales beneficiarios de los cupos especiales accedan a los mismos.

Artículo 8°. *Permanencia.* Las Instituciones de Educación Superior Públicas implementarán estrategias de permanencia académica, mediante apoyos psicológicos y sociales, direccionados a las condiciones de los estudiantes pertenecientes a la comunidad rural.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**JOSE OCTAVIO CARDONA LEON**  
 Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 1551 - miércoles 30 de noviembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 291 de 2022 cámara, por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 299 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de ley número 300 de 2022 Cámara, por medio del cual se crean cupos adicionales en las universidades públicas para los estudiantes pertenecientes a las zonas rurales.....	17