



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 375

Bogotá, D. C., martes, 25 de abril de 2023

EDICIÓN DE 34 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 380 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el párrafo 3° al artículo 160 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto Legislativo 575 de 2020.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto ajustar la legislación colombiana en lo relacionado con la destinación específica de los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, en aras de lograr una estabilidad financiera de los organismos de tránsito, que garantice la continuidad de las actividades de educación vial, cultura ciudadana, regulación de la circulación vehicular y peatonal, vigilancia, control e intervención en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte; actividades que son su fin principal, incluso por sobre las relacionadas con la actualización del registro automotor. Lo anterior, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 Constitucional.

**Artículo 2°.** Adiciónese el párrafo 3° al artículo 160 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto Legislativo 575 de 2020:

“**Parágrafo 3°.** Los organismos de tránsito y transporte podrán financiar con lo recaudado por concepto de multas por infracciones de tránsito, los gastos de funcionamiento inherentes a la nómina de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito dedicados a la educación vial, cultura ciudadana, a regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, vinculados

legal y/o contractualmente, a los organismos de tránsito y transporte.

Entiéndase por gastos de funcionamiento inherentes a la nómina inclusive los ocasionados por las negociaciones sindicales que ocurran entre los empleados públicos en el marco de las leyes que regulan la materia.

Para todos los efectos no mediará proyecto de inversión o meta en el plan de desarrollo de la entidad territorial para la aplicación del presente párrafo, por tratarse de gastos de funcionamiento”.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias y las normas que la modifiquen o adicionen.

Cordialmente,

  
ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos del proyecto de ley estará conformada por siete (7) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley
2. Antecedentes jurídicos y normativos sobre la materia
3. Justificación del proyecto de ley
4. Problema a resolver- Desestabilización financiera de los Organismos de Tránsito a causa del COVID-19
5. Competencias del Congreso
  - 5.1. Constitucional
  - 5.2. Legal
6. Conflicto de intereses
7. Bibliografía

## 1. Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto ajustar la legislación colombiana en lo que tiene que ver con la destinación específica de los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, en aras de lograr una estabilidad financiera de los organismos de tránsito, que garantice la continuidad de las actividades de educación vial, cultura ciudadana, regulación de la circulación vehicular y peatonal, vigilancia, control e intervención en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte; actividades que son su fin principal, incluso por sobre las relacionadas con la actualización del registro automotor. Lo anterior, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 Constitucional.

## 2. Antecedentes jurídicos y normativos sobre la materia

El artículo 1° de la Constitución Política de Colombia establece:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, *con autonomía de sus entidades territoriales*, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Cursiva propia).

En armonía con lo anterior, el artículo 278 de la Constitución Política de Colombia establece:

*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales. (Cursiva propia).

Es así como, si bien es cierto que por mandato constitucional las entidades territoriales tienen el derecho de ser gobernadas por sus propias autoridades y administrar sus recursos, es claro que deben hacerlo con estricta sujeción a la Constitución y la ley.

Ahora bien, el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia establece en su numeral 25:

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

[...]

25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.

Con ocasión de lo anterior, se profirió la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) por medio de la cual se fijan las reglas de comportamiento

de tránsito, tanto para la circulación de vehículos como para la de los peatones, se definen las faltas por infracción a aquellas y se establecen las sanciones correspondientes entre las cuales figuran las multas.

En el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 se establece el:

*Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.* Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.

**Parágrafo.** “Apartes tachados INEXEQUIBLES”. En todas las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT o en aquellas donde la Federación lo considere necesario, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo.

Es con la creación de este sistema, que no sólo puede registrarse el nombre y la identidad de quienes incurran en faltas a las normas de tránsito, sino, también, el monto de las multas, lo que permite, sin duda un mayor control por parte de las autoridades y facilita el cobro de las sumas debidas por ese concepto en cualquier parte del territorio colombiano.

A su turno, el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 establece:

La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario.

Las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito prescribirán en tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho; la prescripción deberá ser declarada de oficio y se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago. La autoridad de tránsito no podrá iniciar el cobro coactivo de sanciones respecto de las cuales se encuentren configurados los supuestos necesarios para declarar su prescripción.

Las autoridades de tránsito deberán establecer públicamente a más tardar en el mes de enero de cada año, planes y programas destinados al cobro de dichas sanciones y dentro de este mismo periodo rendirán cuentas públicas sobre la ejecución de los mismos.

**Parágrafo 1°.** Las autoridades de tránsito podrán contratar el cobro de las multas que se impongan por la comisión de infracciones de tránsito.

**Parágrafo 2°.** *Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción.* El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, se distribuirá en un cincuenta por ciento (50%) para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el otro cincuenta por ciento (50%) para la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, con destino a la capacitación de su personal adscrito, planes de educación y seguridad vial que adelante esta especialidad a lo largo de la red vial nacional, locaciones que suplan las necesidades del servicio y la construcción de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional. (Cursiva propia).

Con el anterior precepto se evidencia que por mandato legal los dineros recaudados por concepto de multas por infracciones de tránsito son de propiedad exclusiva de los organismos de Tránsito del lugar donde se ha cometido la infracción, con excepción de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales por el personal de la Policía Nacional de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, caso en el cual al respectivo organismo de tránsito municipal sólo le corresponde el 50% del monto recaudado, correspondiéndole el otro 50% a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional.

Ahora bien, esta misma ley establece en el artículo 160 cuál es la destinación de esos dineros recaudados por concepto de multas de infracciones de Tránsito así:

De conformidad con las normas presupuestales respectivas, *el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación colombiana de Municipios.*

**Parágrafo.** En lo que se refiere al servicio de transporte público las entidades territoriales que cuenten con sistemas de transporte cofinanciados por la Nación priorizarán la financiación de estos sistemas.

**Parágrafo 2°.** “Parágrafo adicionado por el artículo 8° del Decreto Legislativo 575 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:” Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria

declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, adiciónese el parágrafo 2° del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, así:

**“Parágrafo 2°.** Del recaudo por concepto de multas y sanciones por Infracciones de tránsito, se podrán destinar recursos para la ejecución, en acciones y medidas que permitan realizar labores de control operativo y regulación del tránsito en el territorio nacional, para verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus de quienes en el marco de las excepciones contempladas siguen transitando en el territorio nacional, directamente o mediante acuerdo con terceros, sin perjuicio de las facultades de los Gobernadores y Alcaldes otorgadas en el artículo 1° del Decreto 461 de 2020. (Cursiva propia).

Por otra parte, la Ley 617 de 2000 establece en su artículo 3°:

*Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.* Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

**Parágrafo 1°.** “Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**”. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

La Ley 617 de 2000 conmina a las entidades territoriales a hacer uso de sus ingresos corrientes de libre destinación a efectos de sufragar sus gastos de funcionamiento, gastos dentro de los cuales se encuentra la nómina de las entidades territoriales. Excluyendo de tales ingresos corrientes de libre destinación las rentas con destinación específica “entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado”.

Dicho lo anterior, con el presente proyecto de ley se pretende incorporar el parágrafo 3° al artículo 160 de la Ley 769 de 2002, y “así mismo” determinar como una destinación específica *adicional* a las ya descritas en el referido artículo la siguiente:

*“financiar con lo recaudado por concepto de multas por infracciones de tránsito los gastos de funcionamiento inherentes a la nómina de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito dedicados a la educación vial, cultura ciudadana, a regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, vinculados legal y/o contractualmente, a los organismos de tránsito y transporte”.*

Encontrándose lo anterior en concordancia con lo establecido por la Ley 617 de 2000, ya que no se pretende categorizar de manera distinta tales recaudos, pues los mismos no serán destinados para el pago total de la nómina de los organismos de tránsito, (al mal querer considerarlos ingresos corrientes de libre distinción), sino que, por el contrario, podrán ser, además, destinados específicamente, en virtud de esta futura ley, para financiar única y exclusivamente los gastos de funcionamiento inherentes a la nómina de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito dedicados a la educación vial, cultura ciudadana, a regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, vinculados legal y/o contractualmente, a los organismos de tránsito y transporte.

Siendo así, esta destinación adicional que se pretende incorporar al artículo 160 de la Ley 769, se encuentra en total consonancia con las ya descritas por el referido artículo, como: “la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación colombiana de Municipios”.

Pues en todo caso dichos dineros, que están siendo recaudados producto de la imposición de multas de infracciones de Tránsito, serán destinados para la realización de actividades tendientes precisamente a mitigar la propagación de tales infracciones y “de esta forma” garantizar el respeto por las normas de tránsito, situación que contribuye a la garantía del derecho a libre locomoción descrito por el artículo 24 constitucional.

### 3. Justificación del proyecto de ley

De acuerdo con las normas presupuestales vigentes, las dos principales fuentes de financiación de los organismos de tránsito son la venta o cobro de servicios y el cobro de multas emanadas de las infracciones al tránsito y transporte.

Frente a la venta de servicios se relacionan, entre otros, la matrícula de vehículos (licencias de tránsito), traspasos de la propiedad, la expedición de licencias de conducción, modificaciones al registro automotor, expedición de certificados de libertad y tradición, inscripción y levantamiento de embargos, sistematización de trámites, grúas, parqueaderos o patios, levantamiento de cepos, tasas de estacionamiento en espacio público, entre otros.

Ahora bien, frente a las multas por infracciones al tránsito y el transporte están las previstas en las leyes 769 de 2002 y sus modificaciones, Resolución 3027 de 2010, Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996 y el Decreto 1079 de 2015.

En este sentido, la Ley 769 de 2002 prevé en el artículo 160 la destinación específica que tienen

los recursos provenientes del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones al tránsito, los cuales deben destinarse “como ya se indicó” a “la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación colombiana de Municipios”.

Del anterior artículo se infiere que es posible la financiación de acciones tendientes a generar mejoras en la movilidad, el cumplimiento de las normas de tránsito, entre otras actividades que habitualmente son realizadas por las autoridades de tránsito a través de sus grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito.

Dicho esto, se describe en el artículo 3° de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 2° de la Ley 1383 de 2010, quiénes son las autoridades en materia de Tránsito, así:

*“Autoridades de Tránsito. “Artículo modificado por el artículo 2° de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:” Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:*

*El Ministro de Transporte.*

*Los Gobernadores y los Alcaldes.*

*Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.*

*La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.*

*Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.*

*La Superintendencia General de Puertos y Transporte.*

*Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5° de este artículo”.*

A su turno, en el artículo 2° de la Ley 1310 de 2009, “mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, se define a los agentes de Tránsito y Transporte y los grupos de control vial o cuerpo de Agentes de Tránsito como:

Agente de Tránsito y Transporte: Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

Grupo de Control Vial o Cuerpo de Agentes de Tránsito: Grupo de empleados públicos investidos de autoridad como agentes de tránsito y transporte

vinculados legal y reglamentariamente a los organismos de tránsito y transporte.

Con base en lo anterior, es posible evidenciar, que, en todo caso, la principal misión de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito está estrechamente relacionada con los objetivos descritos en la destinación específica de los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito ya descritos por el artículo 160 de la Ley 769 de 2022.

No obstante, los conceptos del Ministerio de Transporte y las referencias de la doctrina no han sido suficientemente claras respecto de la posibilidad de financiar los gastos de funcionamiento inherentes a la nómina de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito con recursos provenientes del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones al tránsito. Ni tampoco lo han sido respecto de la necesidad de contar “o no” con proyectos de inversión para el uso de estos recursos con ocasión del pago de los gastos de funcionamiento inherentes a la nómina de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito.

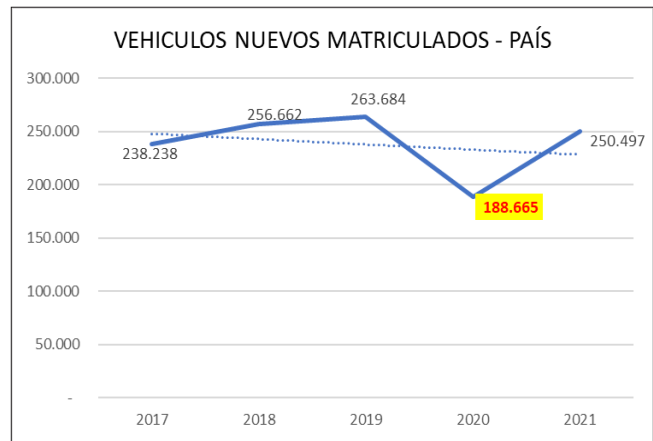
Lo que significa que no es claro si la labor que los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito adelantan para controlar el tránsito y mejorar la movilidad sirve como fuente de financiación para pago de la propia nómina de los empleados públicos que hacen parte de dichos grupos de control vial.

Por lo que con la incorporación del párrafo 3° al artículo 160 de la Ley 769 de 2002, que se pretende realizar con el presente proyecto de Acuerdo, se estaría facultando de manera taxativa a los organismos de Tránsito para que puedan destinar los recursos provenientes del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones al tránsito para los gastos de funcionamiento inherentes a la nómina de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito dedicados a la educación vial, cultura ciudadana, a regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, vinculados legal y/o contractualmente, a los organismos de tránsito y transporte.

#### 4. Problema a resolver- Desestabilización financiera de los Organismos de Tránsito a causa del COVID-19

Se ha evidenciado que los organismos de tránsito, especialmente los descentralizados, producto de la pandemia del COVID-19, atraviesan realidades presupuestales nefastas, que les han impedido el pago de las nóminas de los agentes de tránsito al no vender los suficientes servicios para financiar sus gastos de funcionamiento durante los meses de cierre por la pandemia, sumado a la baja demanda de los mismos por las capacidades económicas de los colombianos después de la pandemia.

Es así como encontramos, por ejemplo, en trámites como la matrícula inicial (licencia de tránsito), las siguientes cifras:



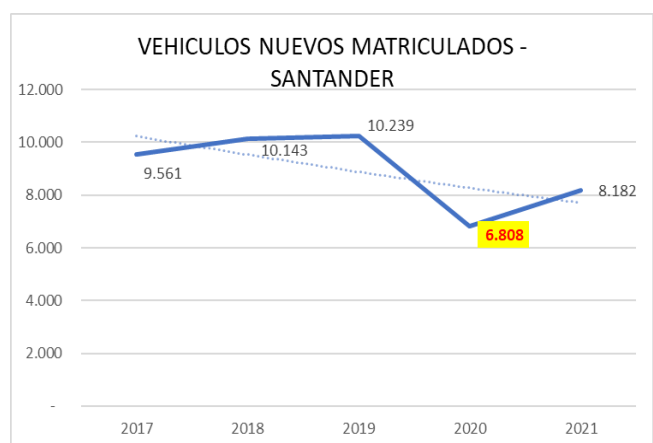
Elaboración propia, datos: RUNT y ANDEMOS.

Con lo anterior, se demuestra, que durante el año 2020 se registró una caída sustancial de 188.665 unidades de vehículos nuevos matriculados en el territorio nacional, lo cual representa una caída del 28% comparado con el año inmediatamente anterior (2019). La diferencia negativa de más de 75.000 matrículas es atribuible a la ralentización de la economía global y al comportamiento de consumo y compra de los colombianos.

Ahora bien, para el año 2021, aunque existe un aumento significativo en el número de vehículos nuevos matriculados (contemplando las iniciativas nacionales y territoriales de reactivación económica y demás), no se alcanzan los indicadores del año 2018 y 2019, lo cual propone un reto para el sector automotor y “por supuesto” para quienes están en relación directa como lo son los organismos de tránsito y transporte de orden territorial/local.

A su turno, el panorama Departamental va de la mano completamente con los datos nacionales expuestos. Para el caso santandereano también se evidencia una caída sustancial en el año 2020 y un número de vehículos matriculados nuevos en 2021 que aún no llega a igualar los años anteriores.

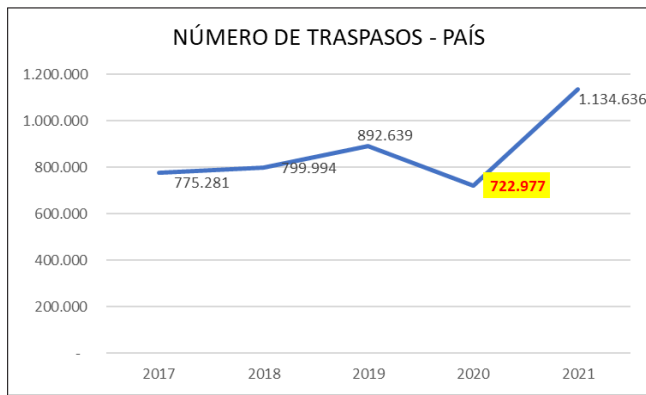
La disminución de casi 3.500 unidades representó una baja del 34% en los vehículos nuevos matriculados en el territorio santandereano, convirtiéndose esta en la cifra más baja de los últimos 5 años.



Elaboración propia, datos: RUNT y ANDEMOS.

Otro claro ejemplo de la grave afectación en los ingresos percibidos por los organismos de tránsito con ocasiones de la venta o cobro de sus servicios se ve reflejado en los trámites de traspaso de la

propiedad de vehículos automotores, situación que es posible evidenciar en la siguiente gráfica:

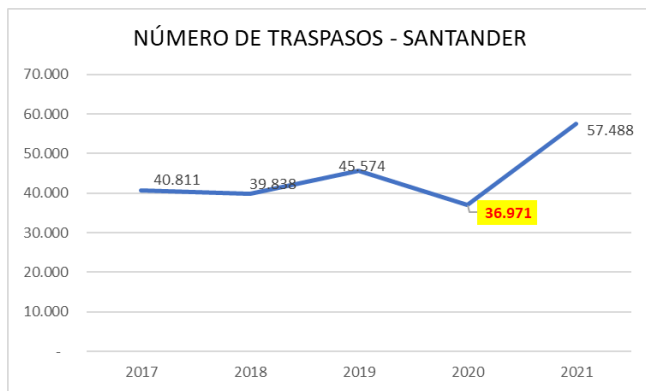


Elaboración propia, datos: RUNT y ANDEMOS.

Como vemos, el año 2020, rompió con la posible tendencia de ascenso del número de traspasos de vehículos a nivel nacional. La disminución de 169.662 en el número de traspasos representó una caída del 19% en lo que fue un año bastante complejo para los ingresos de los organismos de tránsito a causa de la pandemia del COVID-19.

Ahora bien, en el año 2021 se presenta un repunte que justifica el comportamiento del sector automotor colombiano, a raíz de la caída en el 2020 y del crecimiento exponencial en el valor/costos de los vehículos nuevos. De esta manera, el mayor movimiento del sector automotor está justificado en la compra y venta de vehículos usados.

La misma situación se vislumbra en el ámbito Departamental, donde hubo una disminución de 8.603 trámites de traspaso en relación al año 2019, lo cual representa una caída del 19% en el número de traspasos de vehículos para el año 2020, así:



Elaboración propia, datos: RUNT y ANDEMOS.

A lo anterior se suma la baja comisión de infracciones al tránsito cometidas durante los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020, producto de la pandemia del COVID-19.

Siendo así, tanto la disminución en las ventas de servicios, como la disminución en el recaudo de multas y sanciones por infracciones al tránsito golpearon las finanzas de los organismos de tránsito, lo que impactó claramente sus capacidades de pago de gastos de funcionamiento, entre otros, los inherentes a la nómina de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito.

Lo anterior no solo pone en riesgo la estabilidad financiera de los organismos de tránsito, sino la

capacidad misma de los organismos para seguir realizando actividades de educación vial, cultura ciudadana, regulación de la circulación vehicular y peatonal, vigilancia, control e intervención en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte; actividades que son su fin principal, incluso por sobre las relacionadas con la actualización del registro automotor.

Poner en riesgo la realización de estas actividades significa perder capacidad de control de situaciones que pueden afectar la vida de las personas, animales y demás seres vivos, por la dificultad de captar las infracciones al tránsito que menoscaban la seguridad vial. Sea el caso mencionar la imposibilidad de imponer comparendos por exceso de velocidad, realizar maniobras peligrosas, conducir bajo los efectos del alcohol, estacionar en vías de alto flujo vehicular, conducir sin estar habilitado para ello, hacerlo sin SOAT o revisión técnico mecánica vigente, entre otras situaciones que ponen en riesgo la seguridad vial y la vida de peatones, conductores, animales y demás seres vivos actores de la movilidad.

Al respecto de lo anterior, de acuerdo al observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANS), las muertes por accidentes de tránsito incrementaron considerablemente durante el año 2021, siendo este el año con mayor cantidad de fallecimientos registrados por siniestros viales:



Tomado del Observatorio de la ANS.

Este trágico aumento compele a promocionar, incentivar y fortalecer los programas de educación vial, desde las direcciones de tránsito de la nación, para prevenir estos fatales accidentes.

Desafortunadamente, en lo que va del 2022 la tendencia sigue subiendo, como se puede observar en las estadísticas del observatorio de la ANS:



Tomado del observatorio de la ANS.

A corte del 31 de junio de 2022, las víctimas en accidentes de tránsito han aumentado en un 14.68% en comparación con el año anterior, que ha sido el

peor desde el 2009. Por lo tanto, es fundamental que las autoridades de tránsito no solamente continúen realizando su labor sin ningún tipo de traumatismo, sino que amplíen sus actividades de educación vial, cultura ciudadana, regulación de la circulación vehicular y peatonal, vigilancia, control e intervención en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte.

El riesgo financiero al cual pueden incurrir los organismos de tránsito del país, como se ha expuesto anteriormente, pone en peligro la realización de estas actividades. Por lo que la tarea del Estado frente a estas alarmantes cifras es tomar todas las medidas necesarias para mitigarlas; y asegurar que la nómina de los agentes de tránsito sea pagada oportunamente, es una de ellas.

Por lo anterior, se hace pertinente agregar un párrafo al artículo 160 de la Ley 769 de 2002, que aclare que los organismos de tránsito y transporte podrán financiar los gastos de funcionamiento inherentes a la nómina de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito dedicados a la educación vial, cultura ciudadana, a regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, vinculados legal y/o contractualmente, a los organismos de tránsito y transporte.

## 5. Competencias del Congreso de la República

### 5.1. Constitucional:

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

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

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

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

### 5.2. Legal:

Ley 5ª de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

**Artículo 6º. Clases de funciones del Congreso.** El Congreso de la República cumple:

[...]

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

**Artículo 139. Presentación de proyectos.** Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

**Artículo 140. Iniciativa Legislativa.** Pueden presentar proyectos de ley:

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

## 6. Conflicto de intereses

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley no genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es ajustar la legislación colombiana concerniente a la destinación específica de los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, en aras de lograr una estabilidad financiera de los organismos de tránsito, que garantice la continuidad de las actividades de educación vial, cultura ciudadana, regulación de la circulación vehicular y peatonal, vigilancia, control e intervención en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte; actividades que son su fin principal, incluso por sobre las relacionadas con la actualización del registro automotor. Lo anterior, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 Constitucional.

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

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil*".

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

## 7. Bibliografía

- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1, 24, 278, 150 de julio de 1991 (Colombia).
- Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. 30 de diciembre de 1993. D. O. número 41.158.
- Ley 336 de 1996. Estatuto General de Transporte. 20 de diciembre de 1996. D. O. número 42.948.
- Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. 6 de octubre de 2000. D. O. número 44.188.
- Código Nacional de Tránsito Terrestre [CNTT]. Ley 769 de 2002. 6 de julio de 2002 (Colombia).
- Ley 1310 de 2009. Mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. 26 de junio de 2009. D. O. número 47.392.
- Resolución 3027 de 2010 [Ministerio de Transporte]. Por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito, de conformidad con lo establecido en la Ley 1383 de 2010, se adopta el Manual de Infracciones y se dictan otras disposiciones. 29 de julio de 2010.
- Decreto 1079 de 2015 [Ministerio de Transporte]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte. 26 de mayo de 2015.
- ANDEMOS: Asociación Nacional de Movilidad Sostenible. <https://www.andemos.org/index.php/cifras-y-estadisticas-version-2/>.

Del honorable Congresista,



**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**  
Representante a la Cámara por Santander.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	28 de Marzo del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
No.	380 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	H. R. Alvaro Leonel Rueda, H. R. Jeimy Barrera
SECRETARIO GENERAL	

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer las medidas de un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado para los cultivadores de plantaciones de uso ilícito que, previa verificación de requisitos, se vinculen a cualquiera de los programas que integran el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) o cualquier otro programa estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito.

**Artículo 2º. Tratamiento penal diferenciado.** El tratamiento penal diferenciado consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al ejercicio de la acción penal o su extinción, según sea el caso, así como la extinción de la pena o de la acción de extinción de dominio por las conductas tipificadas en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, por única vez, y con previa verificación del acogimiento a los programas del Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otro programa estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los posibles beneficiarios tendrán el término de un (1) año para vincularse a los diferentes programas del Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) o cualquier otro programa estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito.



**Artículo 3º. *Modificación al Código Penal.*** Modifíquese el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 375. *Conservación o financiación de plantaciones.*** El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de las que se puedan producir cocaína, marihuana, morfina y heroína, o cualquiera otra droga que produzca dependencia, en áreas cuyo tamaño sea superior al delimitado por El Consejo Nacional de Estupefacientes, o quien haga sus veces, incurrirá en pena de nueve (9) a quince (15) años de prisión y multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico y científico del cannabis siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas, ya sea por el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Justicia y del Derecho, según sus competencias.

Tampoco incurrirán en las penas previstas en el presente artículo los pequeños cultivadores incluidos en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos mientras esté vigente su vinculación al Programa y por el término que dure su proceso en el mismo.

**Artículo 4º. *Consejo Nacional de Estupefacientes.*** Para los fines del artículo 375 del Código Penal, el Consejo Nacional de Estupefacientes expedirá anualmente acto administrativo mediante el cual dispondrá el área máxima de cultivo permitida.

**Artículo 5º. *Solicitud de beneficios.*** En el año siguiente a la expedición de la presente ley, las personas condenadas por el delito descrito en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 podrán solicitar por única vez la extinción de la sanción penal, el juez competente la decretará al constatar:

1. Que el solicitante se encuentre inscrito en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos o cualquier otra estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito que el Gobierno nacional defina.
2. Que el área cultivada por la cual se dictó la condena original sea igual o menor a la determinada por el Consejo Nacional de Estupefacientes.
3. Que la persona presente ante el director del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o quien haga sus veces, un acta de compromiso según la cual renuncie irrevocablemente a cultivar o mantener las plantaciones de uso ilícito.
4. Que la persona no sea agente del Estado o miembro de un grupo al margen de la ley según la categorización hecha por el Gobierno nacional.
5. Que la persona no esté siendo procesada por el mismo delito en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Asimismo, las personas sujetas a un proceso penal por el delito referido en el inciso primero del presente artículo podrán solicitar por única vez la extinción de la acción penal a la Fiscalía tras acreditar los mismos requisitos aquí exigidos a los condenados para la solicitud de la extinción de la sanción.

**Parágrafo 1º.** Para la concesión de ambos beneficios se procederá según lo establecido en la ley.

**Parágrafo 2º.** Para la suscripción del acta referida en el numeral 3 del presente artículo, el interesado informará al Ministerio Público o a la Fiscalía General de la Nación de su voluntad personalmente o por medio de apoderado. El Ministerio Público o la Fiscalía General de la Nación, comunicará a su vez la intención del procesado o condenado a la dirección del PNIS y facilitará lo necesario para la culminación del trámite.

**Artículo 6º. *Priorización.*** Los jueces competentes priorizarán las solicitudes de extinción de sanción o de acción penal referidas en la presente ley cuando hayan sido presentadas por madres cabeza de hogar o personas en situación de vulnerabilidad.

**Artículo 7º. *Exclusión de beneficios.*** Las personas que, habiéndose acogido a los beneficios de la presente ley, incurran nuevamente en la comisión de la conducta punible del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, no podrán gozar nuevamente de ellos y serán juzgados según las normas generales de procedimiento penal.

Tampoco podrán acceder a estos beneficios aquellas personas que, siendo condenadas por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, hayan completado su condena.

**Artículo 8º. *Conexidad.*** Las personas procesadas por los delitos contemplados en los artículos 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000 podrán acogerse a los beneficios referidos en la presente ley cuando se decreta la conexidad con el delito del que trata el artículo 375 del Código Penal; su defensa, por única vez y para los fines de este articulado, podrá solicitar la conexidad en cualquier etapa procesal en que se halle la litis.

Las personas que hayan sido condenadas por la conducta delictiva descrita en el artículo 375 del Código Penal en concurso con los delitos de los artículos 376, 377 o 382, podrán solicitar la declaratoria de conexidad extemporánea al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para gozar de los beneficios de la presente ley, para lo cual, el Juez de Ejecución de Penas ordenará remitir el expediente al juez de conocimiento para que este último decida sobre la solicitud mediante auto.

En ambos casos, de ser declarada la conexidad, el juez correspondiente podrá conceder los beneficios del trato penal diferenciado según lo dispuesto en el artículo 5 precedente.

**Artículo 9º. *Concursos.*** El tratamiento penal diferenciado no será aplicable cuando el solicitante

no le haya sido decretada la conexidad de acuerdo con el artículo anterior y esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, inciso 1º, en concurso con otros delitos, salvo el delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377.

**Artículo 10. Efectos sobre los bienes.** Las medidas cautelares existentes sobre los bienes afectados por el delito serán suspendidas o levantadas por las autoridades competentes, según sea el caso. Asimismo, serán suspendidos o terminados los procesos de extinción de dominio adelantados contra quienes resulten favorecidos con la renuncia al ejercicio de la acción penal.

Los bienes referidos en el inciso anterior serán devueltos a los beneficiarios del tratamiento penal diferenciado, siempre y cuando demuestre su relación jurídica con el bien.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.

DIÓGENES QUINTERO AMAYA  
Representante a la Cámara  
Cataumbo

Jonn Jairo González  
HR 7207

Edward Samuel Rodríguez

Wilmer Guerrero

Jaime Mosquera Torres

Orlando Castillo A

Gabriel Beltrán

John Freddy Nuñez

Luis Ramiro Ricardo

Carlos Andrés

AL B. 134

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objetivo**

La presente ley tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para reconocer un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado, a las personas afectadas por la problemática de cultivo de plantaciones de uso ilícito en el país, con el fin de aportar elementos para la consolidación y sostenibilidad de la Paz en el período de posconflicto. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de los procesados o condenados por los delitos tipificados en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000.

Lo anterior, responde a la adopción de una política criminal en materia de drogas dirigida no a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten al desarrollo económico y social del país,

particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

**2. Contextualización del proyecto de ley**

El Acuerdo Final logrado entre las FARC- EP y el Gobierno nacional, refleja la intención de las partes de encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el acuerdo se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo reconoce el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas ilícitas, está ligada a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. Aunque la política de lucha contra las drogas ejecutada en los últimos 30 años refleja algunos avances para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas, como el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la erradicación considerable de hectáreas de plantaciones de uso ilícito; el fenómeno de las drogas ilícitas persiste en diferentes regiones del país. Esto demuestra que la política no ha logrado los resultados esperados.

A tono con la dificultad planteada, la presente ley pretende reorientar los esfuerzos de la política de lucha contra las drogas que venía implementándose hasta antes del Acuerdo Final, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito. Para tales efectos, el sub-Punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final (**Solución al problema de las drogas ilícitas**), señala lo siguiente:

*“En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal*

*o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quiénes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito”.*

A su vez, el sub-Punto 6.1.9. (**Prioridades para la implementación normativa**), supone garantizar lo siguiente:

*“El Acuerdo Final se incorporará conforme a las normas constitucionales. De forma prioritaria y urgente se tramitarán los siguientes proyectos normativos conforme al procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1° de 2016 o mediante otro Acto legislativo en caso de que el anterior procedimiento no estuviera vigente:*

*“Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito, cuando los condenados o procesados sean campesinos no pertenecientes a organizaciones criminales, (...)”.*

Así mismo, el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, señaló lo siguiente:

*“(…) La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia” (...).*

Atendiendo lo anterior, el acto legislativo incorpora a la Constitución Política una nueva renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal, de

acuerdo a lo previsto en el punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final de La Habana. Dicho punto contempla dos condiciones particulares para el tratamiento penal diferencial: (i). La suscripción de un compromiso de renuncia a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito; y (ii). Acogerse al Programa de Sustitución de Plantaciones de Uso Ilícito que adopte el Gobierno nacional.

En desarrollo de lo anterior, la presente ley reglamentará el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, con el fin de permitir que la renuncia a la acción penal, la extinción de la acción penal y la extinción de la sanción penal prevista en el punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final, pueda aplicarse a las expresiones de criminalidad ordinaria enunciadas en dicho acto legislativo relacionada con las plantaciones de cultivos de uso ilícito, que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, se incluyeron en el marco de la política y justicia transicional del Estado.

### **3. Programa Nacional de Sustitución de Cultivos**

El Decreto ley 896 de 2017 crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Dirección desarrollará las funciones relacionadas con el Programa en coordinación con las autoridades del orden nacional y territorial, y la participación de las comunidades. El objeto del PNIS es promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

El equipo de seguimiento integral a los programas de Desarrollo Alternativo de UNODC realiza el monitoreo y la verificación del PNIS con el objetivo de evidenciar el cumplimiento de los compromisos que las familias cultivadoras asumen y constatar los avances en la ejecución de los componentes acordados entre el Gobierno de Colombia y las comunidades.

El proceso de monitoreo y verificación de UNODC comprende cuatro misiones durante toda la implementación del programa. En la primera misión se realiza la caracterización de los cultivos ilícitos a los beneficiarios inscritos como cultivadores (línea base); en la segunda misión se verifica la erradicación voluntaria de los lotes comprometidos; en la tercera misión (seguimiento) se verifica el cumplimiento de los compromisos suscritos en el acuerdo individual y se evidencian los avances en la implementación de los componentes del PAI (Plan de Atención Inmediata) familiar; y en la cuarta misión se obtiene

la información para la elaboración de la línea final que permite evaluar los resultados y la efectividad de la intervención.

Sin embargo, el PNIS ha presentado fallas en su implementación que hacen pertinente tomar medidas tendientes a reformarlo. Según la Fundación Ideas para la Paz:

El PNIS debería pasar de un programa enfocado en las familias a ser una plataforma para generar oportunidades en las áreas con presencia de cultivos ilícitos, que logre articular las diferentes acciones del Estado en las zonas donde opera. El Programa no debe continuar operando como una camisa de talla única, sino que debe adaptarse a las condiciones locales.

#### **4. La inclusión de los pequeños cultivadores en el marco de la justicia transicional y de la competencia de la justicia ordinaria para conocer del delito de cultivos ilícitos**

El artículo 66 transitorio de la Constitución Política estableció los instrumentos de justicia transicional que puede implementar el Estado colombiano con la finalidad de “facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera”, para lo cual el constituyente derivado autoriza la expedición de una ley estatutaria que otorgue un “tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo”.

Esta regulación superior, sin embargo, no previó la aplicación de instrumentos de justicia transicional para personas no pertenecientes a los grupos armados al margen de la ley y que tampoco sean agentes del Estado, que hayan podido cometer infracciones a la ley penal como consecuencia del conflicto armado interno o compelidas por la violencia implícita del mismo que los haya conducido a la comisión de actos delictivos.

En el inciso 4° del artículo transitorio 66, se estableció la figura de la “renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados” por la Fiscalía General de la Nación, figura que tampoco se refiere a personas que no perteneciendo a los grupos armados al margen de la ley hubiesen cometido delitos en el marco del conflicto armado interno.

De esta forma, en el diseño constitucional de la política transicional y, en particular, en los instrumentos de justicia transicional que se consagran en la Constitución, quedó un vacío respecto de la situación de los particulares que por virtud del conflicto armado contribuyeron involuntariamente con las fuentes de alimentación o financiación del mismo, o se sometieron a las condiciones que las estructuras ilegales establecían mediante el poder de facto, para garantizar el ejercicio de algunos derechos fundamentales a los habitantes de la regiones que tenían bajo su control.

Es la situación, por ejemplo, de los pequeños cultivadores de coca, cannabis o amapola, que ejercían esta actividad como único medio adecuado de subsistencia en la región en donde operaban los actores ilegales, y no con el fin de alimentar y financiar el conflicto armado.

Así las cosas, el vacío constitucional del artículo 66 transitorio, lo llena el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, permitiendo que los pequeños cultivadores examinados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Consolidación de una Paz Estable y Duradera, sean favorecidos con mecanismos de justicia transicional para abandonar las actividades ilegales y reincorporarse a la economía lícita del país.

El referido artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 advierte la necesidad de diferenciar en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria investigar y juzgar la conducta delictiva cometida por los pequeños cultivadores.

Como se referencia en el enunciado artículo, la Jurisdicción Especial para la Paz conocerá de manera preferente y de forma exclusiva de las conductas delictivas cometidas, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el marco del conflicto armado, para los combatientes de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito con el Gobierno nacional un Acuerdo de Paz, Agentes del Estado y Terceros no pertenecientes a organizaciones o grupos armados. De acuerdo con la anterior disposición, la Jurisdicción Especial para la Paz tendría competencia para conocer del delito de conservación y financiación de plantaciones cuando es cometido por los sujetos allí definidos y bajo circunstancias especiales, como lo es el ánimo de alimentar o financiar el conflicto armado.

Frente a la situación de los pequeños cultivadores que reglamenta la presente ley, es decir, aquellos que cometieron el delito de conservación y financiación de plantaciones como consecuencia del conflicto interno o compelidos por la violencia implícita del mismo o por las condiciones que las estructuras ilegales establecían mediante el poder de facto para garantizar el ejercicio de algunos derechos fundamentales a los habitantes de la regiones que tenían bajo su control o que cultivaban plantaciones de uso ilícito como único medio adecuado de subsistencia en la región en donde operaban los actores ilegales, y que por ende contribuyeron involuntariamente a la financiación y alimentación del conflicto; no tendría competencia la Jurisdicción Especial para la Paz.

Además, no debe perderse de vista que la Jurisdicción Especial para la Paz consagra otros elementos que impedirían el ejercicio de su competencia para conocer de la conducta de los pequeños cultivadores, por cuanto no podrían cumplir las siguientes condiciones: (i) la dejación de las armas; (ii) el reconocimiento de responsabilidad; (iii) la contribución al esclarecimiento de la verdad

y a la reparación integral de las víctimas; (iv) la liberación de los secuestrados, y (v) la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.

Así las cosas, la conducta de conservación y financiación de plantaciones de uso ilícito cuando es cometida por el pequeño cultivador que cobija la presente ley, estará sometida a la competencia de la justicia ordinaria en el marco de la renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal incorporada en la Constitución Política a través del artículo 5° del acto legislativo 01° de 2017.

En conclusión del presente capítulo, la presente ley, con el fin de garantizar la sostenibilidad del Acuerdo Final en cuanto a la exigencia del punto 4 de lograr una solución al problema de las drogas ilícitas, pretende encontrar una solución al problema de los cultivos ilícitos dentro del marco de una política dirigida a la solución conjunta e integral que atienda las causas y consecuencias de dicho fenómeno y que permita el perfeccionamiento de estrategias que aporten al desarrollo económico y social de las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito.

De usted, respetuosamente,

DIÓGENES QUINTERO AMAYA
   
 Representante a la Cámara
   
 Calatambo
   
 John Jairo González
   
 HR
   
 Juan Freedy Naveez
   
 Luis Ramiro Barrantes
   
 Gabriel Becerra
   
 S. J.
   
 12

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 20 de Marzo del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo       

No. 381 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Diógenes Quintero, HR Orlando Castillo, HR Gabriel Becerra, HR John J. González y otros HR

**SECRETARIO GENERAL**

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se reconocen hasta tres días libres remunerados por afectaciones de salud mental que ocasionen un bajo desempeño en las funciones laborales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer la salud mental como un aspecto fundamental en el diario vivir de cada individuo, cuyo desequilibrio puede afectar, entre otros, al ámbito laboral, por lo que se establece un término de uno a tres días libres remunerados, en todos los casos en que la persona sufra de una afectación mental con repercusiones en el cumplimiento de sus funciones laborales.

**Artículo 2°. Aplicación.** Toda persona vinculada laboralmente puede solicitar a su empleador el reconocimiento de un período remunerado, con el propósito de atender aspectos relacionados con su salud mental, cuando esta pueda afectar el desempeño en el cumplimiento de sus funciones asignadas en el espacio de trabajo.

Para ello, el empleador deberá contactar a la aseguradora de riesgos profesionales -A.R.L.- para que esta disponga de un profesional en psicología clínica que evaluará al empleado y determinará si se acreditan las condiciones idóneas, con el fin de determinar y autorizar el otorgamiento del número de días necesarios, dentro del margen de días precitados, para que el afectado equilibre su salud mental.

**Parágrafo.** La ARL deberá cubrir el número de días otorgados por afectación en la salud mental, en un porcentaje equivalente al 100% del valor devengado por día.

**Artículo 3°.** La ARL deberá comunicar el asunto a la EPS, a fin de que aquella continúe el seguimiento del caso del empleado afectado en su salud mental, en el número de sesiones que dispongan los profesionales de salud especialistas en la materia.

A criterio del profesional de salud designado por la EPS, se podrán aumentar las sesiones a un número que se determine conveniente para el adecuado seguimiento y estabilización mental del paciente.

**Parágrafo 1°.** Hasta tanto no se entregue constancia de la finalización de las sesiones de seguimiento autorizadas por parte del profesional especialista de la EPS a cargo del caso respectivo, la persona afectada en su salud mental no estará habilitada para elevar una nueva solicitud de reconocimiento para el cuidado de la salud mental de la que trata esta ley.

**Parágrafo 2°:** El empleador deberá permitir y facilitar las condiciones necesarias, con el fin de brindar al empleado afectado en su salud mental plena garantía para que pueda asistir a cada una de las citas que para evaluar su estado establezca la

EPS, en las fechas y horas establecidas, teniendo a su vez el derecho a exigir el correspondiente soporte de asistencia a las citas respectivas.

**Artículo 4°.** El profesional en psicología clínica, debidamente inscrito y vinculado a la EPS, podrá expedir certificado de incapacidad por concepto de enfermedad mental, trastornos y/o estados de agotamiento físico o emocional.

**Parágrafo.** La EPS que esté cargo del seguimiento del estado de salud mental, en caso de emitir una incapacidad, deberá seguir los mismos parámetros bajo los que cubren las incapacidades derivadas del diagnóstico de enfermedad común.

**Artículo 5°. Reglamentación.** El Gobierno nacional tendrá ocho (8) meses, a partir de la expedición de esta ley, para regular los aspectos referentes a trámites administrativos relacionados con la solicitud del día remunerado por afectaciones de salud mental, otorgamiento del mismo, evaluación profesional para determinar la necesidad de incapacidad por enfermedad y/o trastorno mental, entre otros.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir del momento de su sanción y posterior promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Autor.




FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA  
Representante a la Cámara por Bolívar

Coautor



ANDRÉS GUILLERMO MONTES CELEDÓN  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

Coautor



JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Guaviare

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*por medio del cual se reconocen hasta tres días libres remunerados, por afectaciones de salud mental que ocasionen un bajo desempeño en las funciones laborales.*

De conformidad con las normas constitucionales y legales, especialmente las establecidas en la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, me permito presentar a los honorables Congresistas de la República, el presente proyecto de ley que traerá beneficios a la población general, esperando contar con su apoyo y respaldo.

1. **Objetivo.** Por medio de este proyecto de ley se busca reconocer a las afectaciones de salud mental como un problema real, que bajo las presiones diarias que conlleva el ritmo de vida en la actualidad, no solo han aumentado, sino que se han hecho mucho más visibles.

Lo mental, en medio de otros aspectos que integran el equilibrio en la salud del individuo, ha sido desplazado y subestimado, llevando a que las afectaciones en este ámbito sean reducidas a momentos de tristeza, congoja, decaimiento que corresponderían más a breves períodos de tiempo y a expresiones emocionales simples que no derivan en graves afectaciones del diario vivir; por el contrario, este proyecto busca reconocer el lugar relevante que un óptimo estado de salud mental tiene en la vida del individuo, en sus interacciones y especialmente, en el adecuado desempeño de actividades tales como las que tienen énfasis en lo laboral.

En línea con este reconocimiento, se pretende brindar un período de tiempo adecuado para que una persona afectada en su salud mental no solo reciba atención por parte de los profesionales especialistas en atención de salud mental en Colombia (psicólogos clínicos y psiquiatras), sino que se le permita tomar un período de descanso que promueva el equilibrio para superar estos estados que generan afecciones en el ser.

2. **Justificación.** La salud mental, más que referirse en estricto sentido a un problema, hace relación al bienestar integral de la persona, estado que en óptimas condiciones le permite desarrollar habilidades, enfrentar momentos difíciles de manera adecuada, trabajar y contribuir, inclusive, al mejoramiento de su comunidad.

Bien sabido es que, desde hace décadas, en nuestro país el tema de la salud mental ha sido sistemáticamente invisibilizado y ha tenido, para su reconocimiento, un sinnúmero de retos que parecen no tener soluciones acertadas. Adicionalmente, el desconocimiento de la población, en general, respecto de la asunción, identificación y tratamiento de los problemas de salud mental, ha hecho que a lo largo del tiempo se hayan tomado las afectaciones relacionadas con ésta como una broma, una forma de llamar la atención, una excesiva necesidad emocional de manifestación, entre otros tantos que, en definitiva, impiden que el afectado sea tomado en serio y que, a su vez, se pueda respetar a los profesionales expertos en salud mental y a sus respectivas áreas de conocimiento.

De igual manera, es de público conocimiento el estado de aislamiento al que millones de personas, a lo largo y ancho del planeta, nos vimos sometidas por la necesidad imperativa de contrarrestar el contagio de la COVID-19 y sus tasas de mortalidad, lo que derivó en un aumento sin precedentes en los problemas asociados a la salud mental. Así, este tema fue puesto bajo la lupa y hoy en día debe recibir un tratamiento diferente, por lo que es importante no solo realizar acciones afirmativas en torno al mismo, sino dar una breve mirada a lo que han resaltado organismos que son autoridades en esta materia.

La Organización Mundial de la Salud, que ha realizado durante los últimos años una labor incansable en torno al abordaje activo de la salud

mental como un tema de especial relevancia, estableció un Plan de Acción Integral sobre Salud Mental 2013- 2030<sup>1</sup>, en el que actualiza las metas mundiales e identifica los trastornos mentales y conductuales (Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas de Salud Conexos -CIE-10-), entre los que se incluyen trastornos con cargas elevadas de morbilidad como son la depresión, el trastorno afectivo bipolar, la esquizofrenia, los trastornos de ansiedad, la demencia, los trastornos derivados del abuso de sustancias, las discapacidades intelectuales, los trastornos conductuales y de desarrollo -incluido el autismo-.

Este tipo de padecimientos, exacerbados en el período de emergencia sanitaria asociada al contagio por COVID-19 por el obligatorio aislamiento y suspensión de actividades diversas, que tuvo un grave impacto en la salud mental de una gran cantidad de personas, pueden afectar en contextos locales a personas en riesgo de vulnerabilidad que se asocia a aquellos. En este aspecto, la OMS determinó:

*“(…) entre estos grupos vulnerables se encuentran (aunque no siempre) miembros de las familias que viven en la pobreza, las personas con problemas de salud crónicos, los niños expuestos al maltrato o al abandono, los adolescentes expuestos por vez primera al abuso de sustancias, los grupos minoritarios, las poblaciones indígenas, las personas de edad, las personas sometidas a discriminaciones y violaciones de los derechos humanos, los homosexuales, bisexuales y transexuales, los prisioneros o las personas expuestas a conflictos, desastres naturales u otras emergencias humanitarias.*

*La actual crisis financiera mundial es un excelente ejemplo de factor macroeconómico que genera recortes en la financiación, a pesar de la necesidad simultánea de más servicios sociales y de salud mental debido al aumento de las tasas de trastornos mentales y suicidio, así como a la aparición de nuevos grupos vulnerables, como los jóvenes desempleados. En muchas sociedades los trastornos mentales relacionados con la marginación y el empobrecimiento, la violencia y el maltrato doméstico, el exceso de trabajo y el estrés suscitan una creciente preocupación, especialmente para la salud de la mujer.*

Adicionalmente, presenta un panorama preocupante en lo que corresponde con las tasas que aluden a los trastornos mentales y a la consecuente discapacidad y mortalidad asociadas a aquellos. De este modo, esta Organización arroja un penoso balance de personas con depresión mayor o esquizofrenia que tienen una probabilidad de muerte prematura de un 40% a 60% mayor que la población en general, debido a problemas de salud física (como cáncer, enfermedad cardiovascular,

diabetes, VIH, entre otros) que no son debidamente atendidos y, por supuesto, al suicidio, esta última correspondiente a la segunda causa más frecuente de muerte en los jóvenes, aspectos que además de generar preocupación, deben llamar poderosamente nuestra atención para que los abordemos con la importancia que revisten y los afrontemos con herramientas adecuadas, como sociedad, para poder brindar una óptima salud mental a toda la población colombiana.

Ahorabien, es de resaltar que existe una importante correlación entre distintos ámbitos del diario vivir y un equilibrado estado de salud mental, por lo que una adecuada salud mental contribuye de manera positiva al desarrollo de quehaceres, al adelanto de estudios, al desarrollo de mejores relaciones interpersonales, entre otros, y viceversa. Así, uno de los aspectos en los que mayor incidencia tiene la salud mental es en lo que concierne a lo laboral, que no se limita simplemente a un buen desempeño de las labores, sino a la consecución y mantenimiento de un puesto de trabajo e inclusive, a un adecuado retorno a las labores tras sufrir episodios negativos de salud (tanto física como mental).

### **La importancia de la salud mental en el trabajo**

En primer lugar, y como un aspecto resaltado por la OMS, se tiene la existencia en el trabajo de riesgos que inciden directamente en el estado de salud mental de los trabajadores. La organización citada enlista, en este entendido, una serie de situaciones representativas de riesgos para esta población, tales como:

- Insuficiencia de capacidades o su empleo insuficiente en el trabajo;
- Cargas o ritmo de trabajo excesivos, falta de personal;
- Horarios excesivamente prolongados, antisociales o inflexibles;
- Falta de control sobre el diseño o la carga del trabajo;
- Condiciones físicas de trabajo inseguras o deficientes;
- Cultura institucional que permite los comportamientos negativos;
- Apoyo limitado por parte de colegas o supervisión autoritaria;
- Violencia, acoso u hostigamiento;
- Discriminación y exclusión;
- Funciones laborales poco definidas;
- Promoción insuficiente o excesiva;
- Inseguridad laboral, remuneración inadecuada o escasa inversión en el desarrollo profesional; y
- Demandas conflictivas para la conciliación de la vida familiar y laboral.

En segundo lugar, si bien la totalidad de los trabajadores se pueden ver expuestos a estos

<sup>1</sup> Refrendado por la 74.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud en su decisión WHA74(14).

factores y, sin duda alguna, afectados por los mismos, se observa que aquellos trabajadores que laboran en sectores asociados a la economía informal pueden hallarse mucho más expuestos no solo a afectaciones en materia de salud física y de seguridad, sino también a aquellas que provienen de asuntos que afectan la mente (entornos laborales inseguros, jornadas extendidas, nulo acceso a protecciones que si cobijan a otro tipo de trabajadores, inseguridad financiera, discriminación, entre otros), siendo aún más vulnerables que los trabajadores vinculados de otras maneras a las labores que ejercen (aunque ello no elimina el riesgo de afectación mental para éstos últimos).

En tercer lugar, es relevante hacer una necesaria distinción respecto de las áreas de desempeño de algunos trabajadores, factor que también incide en la afectación mental, en mayor o menor medida, para ciertos sectores. Esto se explica al analizar las actividades a las que se enfrentan determinados grupos de trabajadores, por ejemplo, quienes pertenecen al sector de trabajadores de la salud están expuestos a riesgos emocionales y mentales mucho más marcados que otros, por la naturaleza de la labor que llevan a cabo, por los entornos en los que deben hacerlo e inclusive por la manera en que deben afrontarlo. En la misma línea, se encontrarían actividades laborales asociadas a labores humanitarias, al tratamiento cercano de problemas de salud mental de pacientes propios o derivados, aquellas disciplinas asociadas a eventos adversos, entre muchos otros.

En cuarto lugar, se resalta que en cada una de las situaciones o roles expuestos previamente, la capacidad de las personas para participar activa y eficientemente en su trabajo, puede verse seriamente afectada, conllevando la ocurrencia de situaciones igualmente adversas, tales como la disminución de la productividad, la reducción de la capacidad de trabajar con atención-seguridad, la incapacidad de conseguir y mantener un empleo, por mencionar apenas algunas de las situaciones que bajo un contexto de deficiente salud mental se pueden presentar.

¿Qué medidas podrían contribuir, de manera eficiente, a prevenir, confrontar de manera saludable y crear entornos propios al cambio, para la manutención de una adecuada salud mental en los trabajadores?

En relación con las propuestas de solución o alternativas para contrarrestar de manera eficiente los problemas de salud mental asociados al trabajo, se requiere la labor mancomunada de diversos actores que intervienen en el ámbito laboral del individuo, tales como gobiernos, empleadores, organizaciones sindicales y de empleadores, responsables de la seguridad social de los trabajadores, entre otros, quienes tienen además la importante asignación de ayudar a mejorar las condiciones para prevenir los problemas de salud mental en lo laboral, prevenir los riesgos de que ello ocurra, crear alternativas para mejorar la salud mental en el trabajo (entre

las que se encuentra en presente proyecto), apoyar activamente a quienes ya padecen problemas de salud y crear entornos saludables.

Pero, ¿qué recomendaciones ha dado al respecto la OMS? Ha mencionado, a modo de prevención, la gestión de riesgos en el lugar de trabajo. Para ello, los empleadores deben implementar intervenciones institucionales dirigidas a entornos y condiciones de trabajo. Con estas actuaciones preventivas por parte de las instituciones, tales como modalidades de trabajo flexible, se espera que se pueda apaciguar el surgimiento del padecimiento de salud mental. Esto va en la misma línea de la propuesta que se realiza en el proyecto de ley, *por medio del cual se reconocen hasta tres días libres remunerados, por afectaciones de salud mental que ocasionen un bajo desempeño en las funciones laborales*, ya que contiene un propósito preventivo que busca atacar el potencial problema en el momento justo en el que se presentan las primeras señales, brindando al trabajador no solo un espacio adecuado de reposo, sino la ayuda e intervención directa por parte del empleador y las entidades asociadas a temas de seguridad social del mismo trabajador, para que de manera coordinada e integral puedan ayudar a la persona afectada, a través de la mitigación-modificación-eliminación de riesgos, a retornar a un estado de equilibrio mental que le permita no solo continuar de manera adecuada con sus labores, sino que pueda recuperar las condiciones de pleno bienestar que le permitirán avanzar en sus actividades diarias, de un modo saludable, consciente y aportando activamente a la comunidad.

En coherencia con lo anterior, es innegable la estrecha estructuración e identidad sustancial que tiene el proyecto objeto de la presente justificación, con lo que ha destacado la OMS en relación a las tres intervenciones que recomienda para apoyar a personas con problemas de salud, lo que simplemente refuerza la importancia y necesidad de análisis y, en un escenario óptimo, de aprobación del proyecto de ley expuesto; ello se puede corroborar con la lectura de las tres intervenciones en mención, las cuales son:

- a) *“Ajustes razonables en el trabajo: adaptan los entornos de trabajo a las capacidades, necesidades y preferencias de los trabajadores con problemas de salud mental, y pueden consistir en facilitar a determinados trabajadores horarios flexibles, tiempo adicional para completar las tareas, asignaciones modificadas a fin de reducir el estrés, tiempo libre para citas de salud, o reuniones regulares de apoyo con los supervisores;*
- b) *Programas de reincorporación al trabajo: combinan la atención dirigida al trabajo (por ejemplo, mediante ajustes razonables o el regreso gradual) con la atención clínica continua para apoyar la reincorporación significativa después de una ausencia relacionada con problemas de salud mental,*



y al mismo tiempo reducen los síntomas de trastorno mental;

- c) Iniciativas de empleo con apoyos: ayudan a las personas con graves problemas de salud mental a obtener trabajo remunerado y mantenerse empleadas mediante un apoyo continuo en materia profesional y de salud mental<sup>2</sup>.

Finalmente, en lo que respecta a la generación de cambio, también se observa la relevancia del proyecto, por medio del cual se reconocen hasta tres días libres remunerados, por afectaciones de salud mental que ocasionen un bajo desempeño en las funciones laborales, ya que a través del mismo se presentan elementos fundamentales para obtener el cambio anotado, ya que demuestra de manera contundente el fortalecimiento de todos los actores involucrados del compromiso con la salud mental, integrándola en las políticas laborales; se constituye en una oportunidad de invertir presupuesto en un aspecto determinante, el cual es el mejoramiento de la salud mental en el trabajo; contribuye con la armonización y cumplimiento de las leyes y reglamentos laborales con instrumentos internacionales de derechos humanos y observa las recomendaciones de la OMS; permite a los trabajadores realizar un diagnóstico preventivo sobre su situación de salud mental abriendo el espacio para que, a su vez, participen en la adopción de decisiones tendientes a la manutención de su propio bienestar; entre otros. Así, es innegable la importancia de este proyecto, que se presenta con la plena seguridad de conllevar beneficios de gran importancia a la población en general, iniciativa para la cual esperamos contar con un adecuado análisis y el apoyo consciente de todos aquellos que consideren que la salud mental es realmente relevante y que debe ser protegida, inclusive de manera preventiva, reforzando escenarios tales como el laboral.

### Bibliografía

1. World Health Organization (2021). WHO health and climate change global survey report. Geneva. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. <https://www.who.int/publications/item/9789240038509>.
2. Organización Mundial de la Salud. Plan de Acción Integral sobre Salud Mental 2013-2030 [Comprehensive mental health action plan 2013-2030]. (2022). <https://www.paho.org/es/documentos/plan-accion-integral-sobre-salud-mental-2013-2030>.
3. Organización Mundial de la Salud. Directrices de la OMS sobre salud mental en el trabajo: resumen ejecutivo [WHO guidelines on mental health at work: executive summary]. (2022). <https://www.paho.org/es/documentos/directrices-oms-sobre-salud-mental-trabajo>.
4. Organización Mundial de la Salud. Comunicado de Prensa. Por qué la salud mental debe ser una prioridad al adoptar medidas relacionadas con el cambio climático. (Junio, 2022). <https://www.who.int/es/news/item/03-06-2022-why-mental-health-is-a-priority-for-action-on-climate-change#:~:text=La%20OMS%20define%20la%20salud,aportar%20algo%20a%20su%20comunidad%C2%BB>
5. Organización Mundial de la Salud. Notas descriptivas. La salud mental en el trabajo. (septiembre, 2022). <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-at-work>.

Autor

FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA  
Representante a la Cámara por Bolívar

Coautor

ANDRÉS GUILLERMO MONTES CELEDÓN  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

Coautor

JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Guaviare

H.R. Angela Vergara

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
ECONOMÍA Y FINANZAS	
El día	RB de MARZO del año 2023
se presentó en este despacho el	
Acto de Ley	Acto Legislativo
No.	382 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Fernando	
Niño, Andrés Montes, H.R. Angela	
Vergara	
SECRETARIO GENERAL	

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 383 DE 2023 CÁMARA

por el cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad alimentaria y se aporta al objetivo de "Hambre Cero" en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 29 de marzo de 2023.

Honorable Representante

DAVID RICARDO RACERO MAYORGA

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Presentación Proyecto de ley número 383 de 2023 Cámara, por el cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad**

<sup>2</sup> Extraído de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-at-work>, el 27 de marzo de 2023.

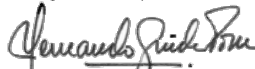
*alimentaria y se aporta al objetivo de “Hambre Cero” en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Señor Presidente:


Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, me permito someter a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley, *por el cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad alimentaria y se aporta al objetivo de “Hambre Cero” en Colombia y se dictan otras disposiciones*, el cual tiene como objetivo promover la donación de alimentos los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley y las asociaciones de bancos de alimentos.

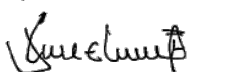
Del Señor presidente de la honorable Cámara de Representantes,

  
**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Córdoba

  
**HERNANDO GUIDA PONCE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Magdalena

  
**ALEXANDER GUARÍN SILVA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Guainía

  
**MILENE JARAVA DÍAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Sucre

  
**JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del César

  
**WILMER RAMIRO CARRILLO M.**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Norte de Santander

  
**JOHN MOISES BESAILE FAYAD**  
 Honorable Senado de la República.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 383 DE 2023  
 CÁMARA

*por el cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad alimentaria y se aporta al objetivo de “Hambre Cero” en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
 DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado, a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley y las asociaciones de bancos de alimentos.

**Artículo 2º.** Adiciónese dos párrafos nuevos al artículo 257 del Estatuto tributario, el cual quedará así:

**Parágrafo Nuevo.** Las donaciones de alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley y las asociaciones de bancos de alimentos podrán aplicar un descuento de máximo un 40% del valor donado en el año o período gravable y podrá incluirse los gastos necesarios que se encuentren vinculados con dichas donaciones.

Si el beneficio no se aplica durante el año o período gravable en el que se generó, el contribuyente podrá imputarlo dentro de su liquidación privada del mismo impuesto en períodos gravables siguientes, hasta un máximo de cinco (5) períodos, siempre y cuando realice el reporte de manera permanente en el formulario de impuesto sobre la renta, según lo habilite la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

**Parágrafo Nuevo:** En caso de que la donación de alimentos aptos para el consumo humano a que se refiere el parágrafo anterior, se realice en estado de emergencia declarada o calamidad, el descuento máximo que podrá aplicar será del 50% del valor reportado, así como los gastos necesarios que se encuentren vinculados con dichas donaciones.

**Artículo 3º.** Modifíquese el numeral 9 del artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

- Los alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado donados a favor de los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley.

El tratamiento previsto en este numeral también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional dentro de los próximos seis (6) meses.

**Artículo 4º.** Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 512-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Parágrafo Nuevo.** No constituye hecho generador del Impuesto Nacional al Consumo la donación de alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley.

El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

**Artículo 5°.** Adiciónese un numeral al artículo 512-16 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

5. Aquellas que están destinadas a transportar donaciones de alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado a entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley y las asociaciones de bancos de alimentos.

**Artículo 6°.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales presentará un informe anual de las donaciones de alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley y las asociaciones de bancos de alimentos realizadas durante la vigencia fiscal anterior a las Comisiones Terceras de Cámara de Representantes y de Senado.

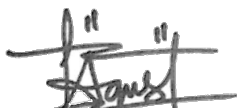
**Artículo 7°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



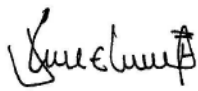
**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**ALEXANDER GUARÍN SILVA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Guainía



**MILENE JARAVA DÍAZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre



**JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del César



**WILMER RAMIRO CARRILLO M.**  
Representante a la Cámara  
Departamento Norte de Santander



**JOHN MOISES BESAILE FAYAD**  
Honorable Senado de la República.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO Y RELEVANCIA DEL PROYECTO DE LEY

#### Objeto:

La presente ley tiene como objeto promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado, a los bancos de

alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley y las asociaciones de bancos de alimentos.

#### Relevancia:

Según las estimaciones de Naciones Unidas, para 2030 a nivel mundial más de 840 millones de personas estarán afectadas por el hambre. En Colombia, el 45% de la población se encuentra en situación de inseguridad alimentaria (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022), el 26,2% come menos de tres veces al día (DANE, 2022) y 4,2 millones de colombianos se encuentran en subalimentación (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).

Por otro lado, la FAO afirma que los alimentos perdidos y/o desperdiciados para el 2021 representaron el 14% de la producción alimentaria mundial y alerta que con estos alimentos se podría alimentar a 1.260 millones de personas por año (FAO, 2022).

En Colombia, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los alimentos que más se desperdician son frutas y verduras con 62% (6,1 millones de toneladas, ton), seguido de las raíces y tubérculos con 25% (2,4 millones de ton). Al analizarlo por etapa de la cadena alimentaria, es la producción agrícola la que más aporta a la pérdida de alimentos, con un 40,5%; mientras que en la distribución y retail se pierde el 20,6%; por su parte la poscosecha y el almacenamiento representa el 19,8 %; en el consumo se desperdicia el 15,6 %, y durante el procesamiento industrial se pierde el 3,5 % (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

Asimismo, la FAO explica que el problema de desperdicio afecta el medio ambiente al aportar entre el 8% y el 10% de las emisiones de gases invernadero (GEI), lo que aporta a la crisis climática (FAO, 2022).

### EL DESPERDICIO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Dada la gravedad que representa el desperdicio de alimentos y su relación con el hambre, los Objetivos de Desarrollo Sostenible identificaron dos objetivos que aportan a la solución, y bajo los cuales el planeta ha definido líneas de acción. El objetivo número dos “*Hambre Cero*” busca poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, además de promover la agricultura sostenible. Mientras que, el objetivo doce “*Producción y Consumo Responsables*” busca garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Se identifican las siguientes metas relacionadas con los dos objetivos descritos previamente:

**Tabla 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible - Metas**

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Metas del Objetivo
2. Hambre Cero Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	2.1. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1º año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.
	2.2. Terminar con todas las formas de desnutrición. De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.
12. PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	12.3 - Reducir a la mitad los residuos mundiales de alimentos per cápita. De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.

Fuente: Objetivos de Desarrollo Sostenible (DNP, 2019).

Las metas específicas de los Objetivos identificados plantean un gran reto. Específicamente, para Colombia donde 645 hogares (cerca de mil quinientas personas) ingieren menos de un alimento al día, 124.679 hogares (cerca 339 mil personas) comen una vez al día y 2.116.357 hogares (cerca de 6,4 millones de personas) comen dos veces al día (DANE, 2022), mientras que se desperdician 9.7 millones de toneladas de alimentos se pierden o desperdician al año.

Dentro de las recomendaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se identifica la donación de alimentos que se podrían desperdiciar. Esta recomendación va en línea con el mensaje de la coalición “*La comida no es nunca un desperdicio*”,

formada para impulsar el programa de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 de las Naciones Unidas, que insta a los Gobiernos, las empresas y las instituciones para que se unan al compromiso de reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos (FAO, 2022).

**PANORAMA REGIONAL**

La revisión del marco normativo de la región da como resultado que países como Argentina, Brasil, El Salvador, Panamá y Perú han avanzado en leyes que fomentan la donación de alimentos aptos para el consumo humano que se encuentren en buenas condiciones.

Los incentivos que se encuentran están orientados a deducción sobre el impuesto de renta y la exclusión frente al impuesto al consumo. Además, contempla los estados de emergencia, bajo los cuales plantea disposiciones especiales.

Finalmente, contempla la necesidad de incluir dentro de los valores donados, los gastos asociados con la donación.

**Tabla 2. Marco normativo América Latina**

País	Norma
Argentina	Ley 25.989 de 2005, del Régimen Especial para la Donación de Alimentos.
Brasil	Ley 14.016 de 2020, sobre combate al desperdicio de alimentos y donación de excedentes de alimentos para el consumo humano.
El Salvador	Decreto 416 de 2019, Ley de Fomento a la Donación de Alimentos.
Panamá	Ley 37 de 2014, que establece el Régimen Especial para la Donación de Alimentos.
Perú	Ley 30.498 de 2016 que promueve la Donación de Alimentos y facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales.

Fuente: construcción propia a partir de revisión normativa.

**ESTUDIOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA**

Al revisar los estudios adelantados que relacionan los incentivos tributarios con el incremento de la donación de alimentos y con la reducción de hambre se encontraron varios artículos que apoyan esta afirmación.

Lozano, Santillan y Yacktayo (2018) evaluaron el efecto de los beneficios tributarios en Perú. Para esto realizaron un estudio con enfoque cualitativo y cuantitativo, de tipo descriptivo, centrándose en Lima Metropolitana. El objetivo se centró en conocer si la Ley 30498 incrementó la donación de alimentos.

En el ejercicio de investigación trazaron un comparativo entre el escenario con y sin ley (tabla 3). Encontrando que la entrada en vigencia de la ley incrementó la donación de alimento en 1.250% para el primer año de entrada en vigencia y 1.111% para el segundo año.

**Tabla 3. Estimación de donaciones en Perú**

Estimación de donaciones en Perú*							
Año	Renta anual**	Sin Ley 30498		Con Ley 30498		Comparativo	
		% de donación	Importe donado	% de donación	Importe donado	Diferencia del importe donado	Diferencia porcentual
2015	40 000 000	0.6	240 000				
2016	45 000 000	0.7	315 000				
2017	50 000 000	0.8	400 000	10	5 000 000	4 600 000	1250 %
2018	55 000 000	0.9	495 000	10	5 500 000	5 005 000	1111 %

elaboración propia.  
\* Se han utilizado los montos máximos esperados para las donaciones.  
\*\* Todos los montos presentados son en soles (S/).

Fuente: Investigación sobre los beneficios tributarios como mecanismos para incentivar la donación de alimentos en supermercados (Lozano, Santillan, & Yactayo, 2018)

## II. LEGISLACIÓN APLICABLE

La normatividad relevante en referencia a la donación de alimentos en Colombia a tratar en la presente iniciativa se relaciona a continuación:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 44, establece que: ***“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.”*** (Negritas fuera de texto)

Según el Conpes Social 113 de 2008, la Seguridad Alimentaria Nacional se refiere a la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

El Decreto 2055 de 2009, ***por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)***, crea la Comisión Intersectorial de seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), la cual tendrá a su cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma.

### **Política Pública Integral para la Prevención y Disminución de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos:**

Con el fin de aportar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dar respuesta a la ley 1990 de 2019, la CISAN avanzó con la formulación de la política de prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, que se adopta a través del Decreto 375 de 2022, por el cual se adiciona la Parte 22 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentado del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la disminución de las pérdidas y los desperdicios de alimentos.

**Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012- 2019** que tiene como objetivo General: ***“Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable.*** Contar con una adecuada oferta y acceso del grupo de alimentos prioritarios establecidos por las entidades de la CISAN.

El Plan Nacional busca lograr que la población colombiana consuma una alimentación completa, equilibrada, suficiente y adecuada, mejorar el nivel de aprovechamiento y utilización biológica de los alimentos.

Ley 1990 de 2019, ***por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.***

El objeto de la ley es ***crear la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos, estableciendo medidas para reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes.*** (Negritas fuera de texto).

En el artículo tercero de la Ley 1990 de 2019, establece la priorización de las acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para el consumo en el siguiente orden de prioridad:

- Reducción;
- Consumo humano;
- Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;
- Alimentación animal.

En el artículo cuarto de la Ley 1990 de 2019, establece la priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo animal se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:

- Reducción;
- Alimentación animal;
- Destrucción.

Convención sobre los Derechos del Niño expedida por el 20 de noviembre de 1989 estableció en su artículo 24, literal c: ***“Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.***

El 23 de septiembre de 2021 se celebró la Cumbre de Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios que busca sensibilizar y establecer compromisos y medidas mundiales que transformen los sistemas alimentarios, con el objetivo de erradicar el hambre, reducir las enfermedades relacionadas con la alimentación y proteger el planeta.

En la actualidad, a pesar de producir más alimentos que nunca antes, todavía hay 690 millones de personas que pasan hambre y cerca de 2.000 millones sufren sobrepeso u obesidad, lo cual contribuye a la creciente incidencia de enfermedades relacionadas con la alimentación.

Se necesitan ideas nuevas, asociaciones sólidas y un diálogo mundial que nos permitan asumir el compromiso necesario para transformar el sistema. Todos formamos parte y, por lo tanto, todas las personas podemos actuar para propiciar el cambio necesario.

Ya hay multitud de ejemplos de comunidades, organizaciones de agricultores, empresas, líderes indígenas y particulares que están tomando la iniciativa para transformar los sistemas alimentarios y caminan hacia un cambio positivo.

La Cumbre se ha apoyado en numerosas actividades y plataformas que ya existen en todo el mundo y en los acuerdos, compromisos y medidas de colaboración resultantes. Y se deberán construir sinergias entre las múltiples iniciativas y alianzas regionales y nacionales para respaldar la transformación de los sistemas alimentarios.

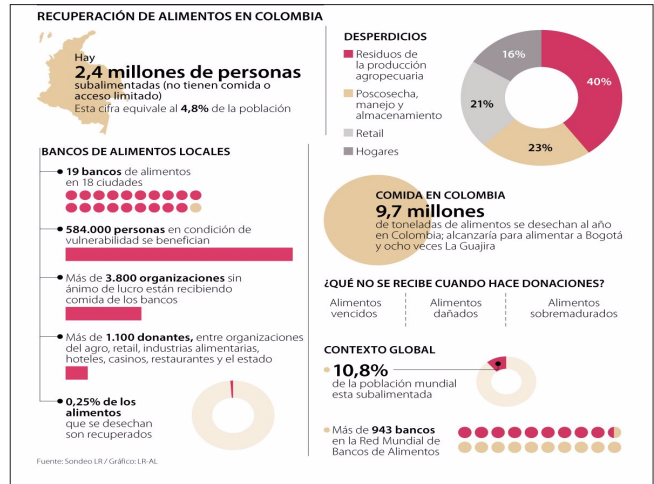
**III. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER**

La seguridad alimentaria es un problema que azota a un amplio segmento de la población colombiana. Según un informe publicado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), un 30% de los colombianos para el año 2022 se encontraban en inseguridad alimentaria (es decir, que comen menos de 3 veces al día), lo que significa que más de 15,5 millones de colombianos (Swissinfo, 2023).

Por otra parte, según un estudio del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, el desperdicio de alimentos en Colombia es alrededor de 10 toneladas al año, lo que significa que el 34% de alimentos disponibles para el consumo, se pierde (Medellín, 2021).

Así las cosas, el presente proyecto de ley busca mitigar dos problemas de política pública, por una parte, se espera que los alivios tributarios para quienes donen a los bancos de alimentos fomenten una cultura en donde se disminuya el desperdicio de comida y que de este modo, se genere un mayor nivel de donaciones, con lo cual se podría ayudar al objetivo de mejorar los índices de seguridad alimentaria a nivel nacional y se pueda contribuir al plan de “Hambre Cero”.

Con este proyecto de ley se busca incentivar a las empresas para que entre el 40% y 60% de los alimentos perdidos o desperdiciados sean donados a los bancos de alimentos y así puedan llegar a las personas con mayor riesgo de inseguridad alimentaria. Se espera que cerca de 6 millones de toneladas sean aprovechadas, de los 9,7 millones de toneladas que hoy se pierden, según el DNP. Con esto se beneficiará a cerca de 5 millones de colombianos.



Fuente: Diario La República.

**IV. BENEFICIOS DE LA INICIATIVA**

1. Disminuir el desperdicio de alimentos entre el 40% y el 60% anual.
2. Brindar alimentos a cerca de 5 millones de alimentos

**V. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO**

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe conformar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con lo anterior, un proyecto cuyo objeto promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado, a los bancos de alimentos, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios de carácter general, de manera que se considera que, para ningún caso, se generan conflictos de interés.

**VI. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley consta de 7 artículos, incluyendo la vigencia. En el primero de ellos, se establece el objetivo de la iniciativa.

El artículo 2º del proyecto adiciona dos párrafos al artículo 257 del Estatuto tributario.

El artículo 3º modifica el numeral 9 del artículo 424 del Estatuto Tributario.

El artículo 4º del proyecto adiciona un párrafo al artículo 512-1 del Estatuto Tributario.

El artículo 5º del proyecto de ley adiciona un numeral al artículo 512-16 del Estatuto Tributario.

El artículo 6º dispone que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales presentará un informe anual de las donaciones de alimentos aptos para el consumo humano y en buen estado.

Por último, el artículo 7º trata sobre derogatorios y vigencia.



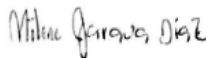
**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



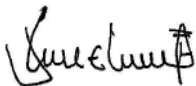
**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**ALEXANDER GUARÍN SILVA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Guainía



**MILENE JARAVA DIAZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre



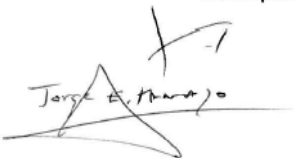
**JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del César



**WILMER RAMIRO CARRILLO M.**  
Representante a la Cámara  
Departamento Norte de Santander



**JOHN MOISES BESAILE FAYAD**  
Honorable Senado de la República.



**Bibliografía:**

DANE. (2022). Encuesta de Pulso Social. Bogotá. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>.

DNP. (2019). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de <https://ods.dnp.gov.co/es/faq>.

FAO. (29 de septiembre de 2022). Hacer frente a la pérdida y el desperdicio de alimentos: una oportunidad de ganar por partida triple. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <https://www.fao.org/newsroom/detail/FAO-UNEP-agriculture-environment-food-loss-waste-day-2022/es>.

ICBF. (2015). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN. Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional>.

Lozano, S. F., Santillan, M. R., & Yactayo, K. (2018). Los beneficios tributarios como mecanismos para incentivar la donación de alimentos en supermercados en el área metropolitana. *Revista Activos*, 16(30).

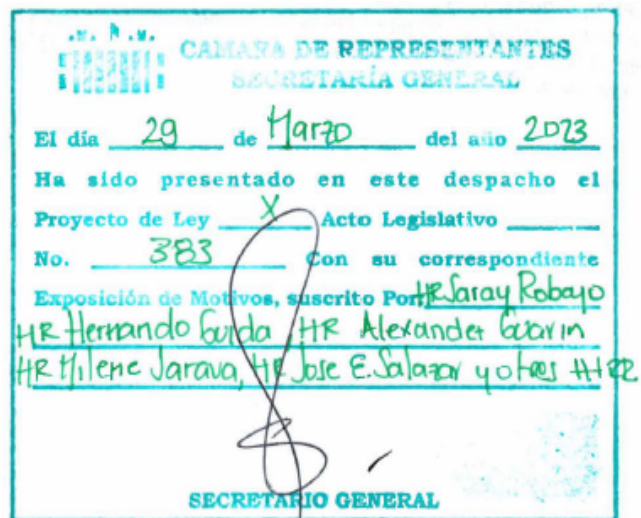
Medellín, P. (24 de mayo de 2021). Mientras 2.7 millones de colombianos sufren hambre, 10 millones de toneladas de alimentos se desperdician anualmente. Obtenido de Instituto de Estudios Urbanos - IEU: <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/mientras-2-7-millones-de-colombianos-sufren-hambre-10-millones-de-toneladas-de-alimentos-se-desperdician-anualmente>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (29 de septiembre de 2022). Minambiente, interesado en ayudar a disminuir el desperdicio de alimentos. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico/minambiente-interesado-en-ayudar-a-disminuir-el-desperdicio-de-alimentos/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20e1%20Departamento%20Nacional%20de,responsable%20de%20la%20p%C3%A9rdida%20de>

Ministerio de Salud y Protección Social. (18 de octubre de 2022). Declaración de la Ministra de Salud y Protección Social, Carolina Corcho Mejía. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/El-hambre-es-una-condicion-inaceptable.aspx#:~:text=En%20el%20mismo%20sentido%2C%20indic%C3%B3,consumo%20de%20una%20dieta%20saludable>.

Swissinfo. (16 de febrero de 2023). La inseguridad alimentaria en Colombia alcanzó en 2022 el 30 %, según el PMA. Swissinfo.

[www.derechoalimentacion.org/agenda/cumbre-de-naciones-unidas-sobre-sistemas-alimentarios#:~:text=El%2023%20de%20septiembre%20de,objetivo%20de%20erradicar%20el%20hambre%2C](http://www.derechoalimentacion.org/agenda/cumbre-de-naciones-unidas-sobre-sistemas-alimentarios#:~:text=El%2023%20de%20septiembre%20de,objetivo%20de%20erradicar%20el%20hambre%2C)



**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 29 de Marzo del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 383 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por HR Saray Robayo  
HR Hernando Guida, HR Alexander Guarín  
HR Milene Jarava, HR José E. Salazar y otros HR

**SECRETARIO GENERAL**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 384 DE 2023  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales.*

Bogotá D.C., 29 de marzo de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad


**Referencia: Proyecto de ley número 384 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales.**

Cordial saludo


En mi condición de congresista y en cumplimiento de los artículos 150 y 154, de la Constitución Política, así como de los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992, me dispongo a radicar ante la honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, que **tiene** por objeto modificar la Ley 731 de 2002 y establecer acciones afirmativas que involucren a las mujeres rurales, que les permitan mejorar sus ingresos y condiciones de vida, y ser reconocidas como un sujeto que aporta al desarrollo y economía del país, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y eliminando barreras de discriminación legal hacia la mujer.


De los congresistas;

  
ANA PAULA GARCÍA SOTO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba  
Autora

  
RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
Coautora

  
ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Chocó  
Coautora


  
HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN  
Representante a la Cámara  
Departamento del Caquetá  
Coautor


  
LORENA RÍOS CUELLAR  
Senadora de la República  
Partido Colombia Justa Libres  
Coautora

  
TERESA HENRÍQUEZ ROCERO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
Coautora

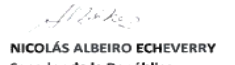
  
FLORA PERDOMO ANDRADE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila  
Coautora


  
JAMES MOSQUERA TORRES  
Representante a la Cámara  
Cítrep Chocó – Antioquia  
Coautor


  
JULIO ROBERTO SALAZAR  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca  
Coautor

  
DELCY ISAZA BUENAVENTURA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima  
Coautora

  
YEZNI BARRAZA ARRAUT  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico  
Coautora

  
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano  
Coautor

  
Edward Sarmiento Morales  
Rep. Cundinamarca

  
JUAN LÓRETO GÓMEZ SOTO  
Representante a la Cámara  
Departamento de La Guajira  
Coautor

**TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 384 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 731 de 2002 y establecer acciones afirmativas que involucren a las mujeres rurales, de tal modo que, de manera eficaz, se garanticen los principios de igualdad, equidad, acceso a la educación cualificada, asistencia técnica, crédito, tierra, comercialización de sus cosechas y productos transformados, desarrollo empresarial, desarrollo ambiental, políticas de sostenibilidad, políticas de mitigación de riesgos, participación democrática activa, tecnología, salud, protección social, infraestructura social, infraestructura productiva, soberanía y seguridad alimentaria, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y servicios financieros, que les permitan mejorar sus ingresos y condiciones de vida, y ser reconocidas como un sujeto que aporta al desarrollo y economía del país, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y eliminando barreras de discriminación legal hacia la mujer.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** Para los efectos de la presente ley, se entiende como mujer rural, aquella definida en el artículo 2º de la Ley 731 de 2002, o la norma que la sustituya, modifique o adicione.

CAPÍTULO II

**Financiación para las Iniciativas de Mujeres Rurales**

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 8º de la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 8º. Creación de Cupos y Líneas de Crédito con Tasa Preferencial para las Mujeres Rurales de Bajos Ingresos.** Teniendo en cuenta las necesidades y demandas de crédito de la mujer rural, Finagro asignará como mínimo el 3% anual de las captaciones que realice a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), clase A, con destino a constituir cupos y líneas de créditos con tasa preferencial, para financiar las actividades rurales incluidas en el artículo 3º de esta ley desarrolladas por las mujeres rurales, en los términos que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. **En todo caso, tendrán acceso prioritario a dichos créditos las mujeres rurales que desarrollen actividades de agricultura familiar.**

**Parágrafo.** En el evento de que las solicitudes de redescuento de créditos para la Mujer Rural no alcancen el valor equivalente al porcentaje establecido como cupo mínimo en este artículo,



Finagro podrá utilizar los recursos provenientes de los TDA disponibles para atender otras líneas de crédito, siempre y cuando cuente con procedimientos para la realización de operaciones de Tesorería que garanticen que, frente a nuevos créditos de Mujer Rural, se contarán con los recursos necesarios para su atención.

**Artículo 4º.** Modifíquese el párrafo 1º del artículo 10 de la Ley 731 de 2002, así:

**Artículo 10. Creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur).**

(...)

**Parágrafo 1º.** Teniendo en cuenta el origen de los recursos que se destinen para el funcionamiento del Fommur, estos además deberán ser asignados para la divulgación y capacitación sobre el acceso al crédito, la promoción y la formación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, así como, para la asistencia técnica, comercial y gerencial de los mismos. **En todo caso, se deberá capacitar en educación económica y financiera rural, a las mujeres que resulten beneficiarias de los planes, programas o proyectos apoyados por el Fommur, con el fin de promover el ahorro.**

*Igualmente*, el Fommur podrá financiar u otorgar incentivos, garantías, apoyos y compensaciones que requieran las mujeres rurales.

(...)

**Artículo 5º. Fondo Mujer Emprende.** Desde el Fondo Mujer Emprende, creado mediante el Decreto Legislativo 810 de 2020 y la Ley 2069 de 2020, o aquella que lo sustituya, modifique o adicione, se diseñarán e implementarán acciones específicas e instrumentos financieros y no financieros dirigidos a apoyar y financiar los proyectos e iniciativas de las mujeres rurales, que promuevan su autonomía, empoderamiento económico y dignificación del trabajo rural, para lo cual, se considerarán las distintas dinámicas económicas y sociales de los territorios.

**Artículo 6º. Incentivos y estímulos para la equidad financiera de las mujeres rurales.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos asociados al desarrollo de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar de las mujeres rurales que sean pequeñas productoras, y se encuentren registrados en el Sistema Público de Información Alimentaria de Pequeños Productores Locales y de Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y sus Organizaciones, de que trata el artículo 11, de la Ley 2046 de 2020.

**Artículo 7º. Línea de crédito para tecnología y equipos.** Créase a través de Finagro una línea Especial de Crédito, con una tasa de interés preferencial, inferior a la tasa más baja del mercado, para financiar la adquisición de tecnología y equipos para las mujeres rurales *agricultoras familiares*.

Finagro podrá establecer condiciones especiales de condonación del pago del crédito, siempre que se cumpla con unos requisitos definidos por dicha entidad financiera.

### CAPÍTULO III

#### Educación y Capacitación para las Mujeres Rurales

**Artículo 8º.** Modifíquese el artículo 16 de la Ley 731 de 2002, así:

Artículo 16. ***Fomento de la Educación Rural.*** En desarrollo del artículo 64 de la Ley 115 de 1994, el Gobierno nacional y las entidades territoriales, promoverán un servicio de educación campesina y rural de carácter formal, ~~no formal~~ e informal **y de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano**, que de manera equitativa amplíe la formación técnica de los hombres y mujeres rurales en las actividades comprendidas en el artículo 3º de esta ley. **Para lo cual, se podrán habilitar modalidades de educación virtual y/o a distancia, que permitan el acceso a la formación, y tendrá el Gobierno nacional que acompañar esta política de otros programas que propicien la entrega de equipos y conexión a Internet para que sea realmente efectiva.**

**Artículo 9º. Capacitaciones sobre oferta institucional.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará una política que garantice el conocimiento, difusión, acceso y participación en todo el territorio nacional de las mujeres rurales a la oferta institucional de programas y proyectos de capacitación y formación destinados a esta población, promoviendo y gestionando el uso de diferentes herramientas tecnológicas o material didáctico inclusivo, ajustado a las particularidades territoriales y étnicas, de tal manera que, pueda llegar al mayor número posible de beneficiarias en todas las regiones del país, especialmente a los lugares más apartados y dispersos.

### CAPÍTULO IV

#### Recreación y Deporte para las Mujeres Rurales

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 18 de la Ley 731 de 2002, así:

**Artículo 18. Deporte Social Comunitario y Formativo Comunitario para las Mujeres Rurales.** **El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, o quien haga sus veces, junto con** los municipios y departamentos deberán hacer énfasis en los planes, programas y proyectos que estimulen la práctica del deporte social comunitario y formativo comunitario, de acuerdo a los parámetros fijados por la Ley 181 de 1995, como instrumentos indispensables para lograr el desarrollo integral de las mujeres rurales.

**Así mismo, en el marco de su autonomía, desarrollarán un plan decenal para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva, inclusivo y ajustado a las particularidades territoriales y étnicas; con fines competitivos, educativos, terapéuticos y**

**recreativos, para las mujeres rurales; con el único propósito de impactar positivamente en ellas, como apuesta por una vida saludable.**

#### CAPÍTULO V

##### Acciones Laborales en Favor de las Mujeres Rurales

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 29 de la Ley 731 de 2002, así:

**Artículo 29. *Igualdad de Remuneración en el Sector Rural.*** En desarrollo del artículo 14 de la Ley 581 de 2000, el Gobierno, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, **o quien haga sus veces,** el Departamento Administrativo de la Función Pública, **o quien haga sus veces,** y demás autoridades, vigilarán el cumplimiento de la legislación que establece igualdad de condiciones laborales, con especial cuidado a que se haga efectivo el principio de igual remuneración para trabajo igual en el sector rural, con el fin de eliminar las inequidades que al respecto se presentan entre hombres y mujeres rurales. **Y promoverán los derechos laborales y la formalización laboral de las mujeres rurales, para que cuenten con los beneficios y la protección que brinda el sistema de seguridad social.**

**Parágrafo.** El Gobierno nacional deberá crear instrumentos y mecanismos que aseguren la efectiva y oportuna reclamación de este derecho por parte de la mujer rural, acordes con su especial condición.

**Artículo 12. *Economía del Cuidado y mujeres rurales.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo, la Agencia de Desarrollo Rural y Servicio Nacional de Aprendizaje, o quien haga sus veces, conforme a lo previsto en la Ley 1413 de 2010, diseñará planes, programas y proyectos que a través de sus procesos garanticen la atención, acompañamiento integral y asistencia técnica para las mujeres que realizan el trabajo rural de cuidado, que les ha sido asignado tradicionalmente; con el fin de contribuir en el logro de mayores niveles de independencia, bienestar, integración social y en la obtención de toda clase de beneficios del Estado.

Estrategia que será alineada con los departamentos y municipios, en el marco de su autonomía; para lo cual, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios facilitarán el apoyo pertinente para la difusión e implementación de los planes, programas y proyectos que se diseñen y desarrollen en el marco de este artículo.

Así mismo, trabajará en una política de concientización de la necesidad de redistribuir y equiparar las cargas en el hogar, como una apuesta en favor de las mujeres rurales que desarrollan estas actividades indispensables para el desarrollo humano, quienes, de esta manera, podrán contar con oportunidades para adquirir y mejorar sus capacidades y poder continuar con el desarrollo de su vida.

**Artículo 13. *Fomento de la vinculación laboral.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de

Trabajo, formulará una Política Pública de fomento laboral en el sector público y privado en beneficio de las mujeres rurales, sobre todo para aquellas que desarrollan actividades propias de la economía del cuidado, para que al ser vinculadas o contratadas puedan realizar sus funciones y/o prestar sus servicios, acorde con su formación educativa, con el estilo de vida y roles que desempeñan, haciendo uso de las distintas formas de habilitación de trabajo, como el trabajo en casa, remoto o teletrabajo; y de esta manera contribuir directamente al desarrollo económico y social de las mujeres rurales.

#### CAPÍTULO VI

##### Economía Campesina y Agricultura Familiar para las Mujeres Rurales

**Artículo 14. *Tecnologías en el sector agropecuario.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, fomentará la construcción de infraestructura adecuada, así como la implementación de las tecnologías, equipamientos tecnológicos necesarios y conectividad a Internet, para el desarrollo del conjunto del ciclo agroalimentario de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar en aquellas familias rurales lideradas por mujeres.

**Artículo 15. *Promoción de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar.*** El Gobierno nacional diseñará una estrategia para el desarrollo y consolidación de la economía campesina y la agricultura familiar en todo el territorio, principalmente en aquellas familias campesinas lideradas por mujeres, como medida de protección de la seguridad y soberanía alimentaria.

**Parágrafo.** La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), junto con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (Uaeos), o quien haga sus veces, adelantará un programa para promover, facilitar y garantizar la asociatividad entre mujeres rurales, con el fin de que logren beneficiarse de los distritos de riego para la consolidación de la agricultura familiar, toda vez que, en este sector productivo, tendrá prevalencia el aprovisionamiento del agua sobre otras actividades económicas.

**Artículo 16. *Incentivo del consumo de productos de la Agricultura Familiar.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará e implementará una campaña a nivel nacional para incentivar el consumo de productos propios de la Agricultura Familiar y que sean producidos y comercializados por mujeres rurales.

**Artículo 17. *Mujeres agricultoras familiares pertenecientes a minorías étnicas.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respetando la cosmovisión, usos, costumbres, saberes ancestrales y teniendo en cuenta las particularidades de los territorios, adelantará programas y campañas de incentivo de siembra para las mujeres rurales agricultoras familiares

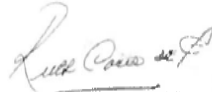
que hacen parte de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; para lo cual, entregará semillas, abonos y demás insumos necesarios para activar la economía campesina. Así mismo, deberá brindarles acompañamiento permanente y capacitaciones sobre la siembra, su mantenimiento, uso y consumo sostenible de la producción, reciclaje del agua y demás materiales orgánicos.

**Artículo 18. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

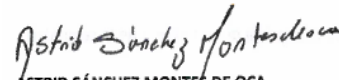
De los congresistas;



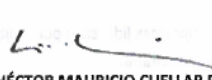
**ANA PAOLA GARCÍA SOTO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba  
Autora



**RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
Coautora



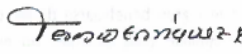
**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Chocó  
Coautora



**HÉCTOR MAURICIO CUÉLLAR PINZÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Caquetá  
Coautor



**LORENA RÍOS CUÉLLAR**  
Senadora de la República  
Partido Colombia Justa Libres  
Coautora



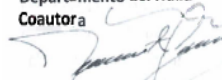
**TERESA HENRÍQUEZ ROSERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
Coautora



**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila  
Coautora



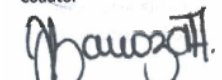
**JAMES MOSQUERA TORRES**  
Representante a la Cámara  
Cítrep Chocó – Antioquia  
Coautor



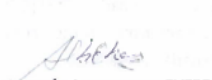
**JULIO ROBERTO SALAZAR**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca  
Coautor



**DELCY ISAZA BUENAVENTURA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima  
Coautora



**YEZMI BARRAZA ARRAUT**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico  
Coautora



**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY**  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano  
Coautor



**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca



**JUAN LORETO GÓMEZ SOTO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de La Guajira

## TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Congresual.

**Autores:** Honorable Representante *Ana Paola García Soto*, honorable Representante *Ruth Amelia Caycedo Rosero*, honorable Representante *Astrid Sánchez Montes de Oca*, honorable Representante *Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón*, honorable Senadora *Lorena Ríos Cuéllar*, honorable Representante *Teresa Henríquez Rosero*, honorable Representante *Flora Perdomo Andrade*, honorable Representante *James Mosquera Torres*, honorable Representante *Julio Roberto Salazar*, honorable Representante *Delcy Isaza Buenaventura*, honorable Representante *Yezmi Barraza Arraut*.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Algunos artículos de este proyecto de ley que hoy radico ante la honorable Cámara de Representantes, se construyeron teniendo como base unos artículos del **Proyecto de ley número 363 de 2020, Senado, por medio de la cual se implementan medidas para promover, garantizar, desarrollar y consolidar la Economía Campesina y la Agricultura Familiar y se dictan otras disposiciones**; que fue radicado el 24 noviembre del año 2020 ante la Secretaría General del Senado de la República, por Senadores y Representantes miembros del Frente Parlamentario contra el Hambre liderado por la FAO, siendo publicado en la *Gaceta del Congreso*, número 1388, de 2020; sin embargo, el mismo, no logró culminar satisfactoriamente su trámite legislativo.

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley pretende modificar la Ley 731 de 2002 y establecer acciones afirmativas que involucren a las mujeres rurales, que les permitan mejorar sus ingresos y condiciones de vida, y ser reconocidas como un sujeto que aporta al desarrollo y economía del país, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y eliminando barreras de discriminación legal hacia la mujer.

### 2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### 2.1. Constitución Política

- **Artículo 2º.** “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

- **Artículo 13.** “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad

manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

- **Artículo 43.** “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.
- **Artículo 54.** “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.
- **Artículo 64.** “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.
- **Artículo 65.** “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.
- **Artículo 66.** “Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

## 2.2 Leyes

- **Ley 731 de 2002.** “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”.
- **Ley 1413 de 2010.** “Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas”.

- **Ley 2069 de 2020.** “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”.

## 2.3 Decretos

- **Decreto 2369 de 2015.** “Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se crea la Dirección de la Mujer Rural, donde, dentro de sus funciones se encuentran buscar el bienestar social y económico de las mujeres rurales a través de diferentes herramientas como la creación de planes, proyectos, programas y políticas para su beneficio, en articulación con entidades de orden nacional y territorial. Así mismo, apoyar y coordinar en la gestión de bienes públicos rurales para el aprovechamiento de las mujeres rurales”.
- **Decreto Legislativo número 810 de 2020.** “Por el cual se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica”.

## 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

### 3.1 Contexto de las mujeres rurales

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2016), Colombia tiene altas posibilidades de convertirse en una de las grandes despensas de alimentos del mundo, por ser uno de los países con más potencial para el desarrollo de áreas cultivables, con capacidad para abastecer no solo a su misma población, sino también, a otras naciones. Cuenta con una diversidad de productividad en el campo, indispensable para el crecimiento y desarrollo del país. Siendo entonces necesario, el fomento por parte del Estado, de una agricultura sostenible.

Colombia tiene una extensión en tierras de 114 millones de hectáreas, de las cuales, 39.2 millones están aptas a ser usadas para cultivar, teniendo en cuenta el potencial que estas poseen; no obstante, en el 2021, solo al 13.5% de estas áreas se les dio tal uso (Rico, 2022).

De todas formas,

Los cultivos agrícolas que más extensión de tierra tienen son los tropicales, con un total de 1.6 millones de hectáreas, en el top 3 de este grupo se encuentra: el café con 841.202 hectáreas, la caña de azúcar con 284.419 hectáreas y el cacao con 241.326 hectáreas; seguido de los cereales con 1.2 millones de hectáreas; y frutales con 1.04. Estos tres grupos representan el 70% de los cultivos en Colombia (Rico, 2022).

Muy importante fue el incremento del 18% que presentó el sector agrícola para el 2021, frente al año anterior, a tal punto que logró superar los 87 billones de pesos, siendo esta la sexta rama de la economía con mayor aporte al PIB para ese año, que además posee el 17% de la fuerza laboral del país (Statista, 2021).

Ahora bien, en lo que respecta a la población, de aproximadamente 51 millones de personas que viven en el territorio colombiano, 26.44 millones son mujeres, lo que representa el 51.2%, y se imponen frente a la población masculina que representa el 48.8%, con 25.17 millones de hombres. Asimismo, aproximadamente 12.2 millones de personas habitan en las zonas rurales, es decir, el 23.7% de la población total, del cual, el 48.2% son mujeres rurales que enfrentan día a día la desigualdad en el campo (DANE, 2022).

La Ley 731 de 2002, define a la mujer rural como “toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada”. (Senado de la República, 2002). Es Antioquia el departamento donde reside el mayor número de mujeres rurales, 11.2%; seguido por Cauca y Nariño con el 8.2% y el 7.8%, respectivamente (DANE, 2022).

En este mismo sentido, según datos del informe sobre Mujeres Rurales del 2020 del DANE, existe un poco más de 1.2 millones de hogares en las zonas rurales donde la mujer es la jefa de la familia. De estos hogares con jefatura femenina, en un porcentaje del 68.8% (aproximadamente 826 mil) la mujer no tiene cónyuge o compañero y, dentro de esta última cifra, el 40% (336 mil) tienen hijas/os menores de 18 años. Mientras que, el otro 31.2% de hogares que también tienen a una mujer como cabeza de familia, no cuentan con cónyuge o compañero (375 mil).

Por otro lado, en cuanto a la situación socioeconómica de las mujeres rurales, para el año 2020, cuatro de cada diez se encontraban en situación de pobreza multidimensional, es decir, el 37.3%. De igual manera, es relevante mencionar que, para este mismo año, el 46.9% de los hogares donde la jefatura estaba en cabeza de una mujer, presentaban situación de pobreza monetaria (DANE, 2020).

Frente a la escolaridad de las mujeres rurales, según los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida 2020 del DANE, el 10.6% de las mujeres rurales, de 5 años o más, no sabe leer y/o escribir, frente a un 89.4% que sí sabe; y el 74.2% de las mujeres rurales de 6 a 21 años, se encontraban vinculadas a un centro educativo. Un dato muy importante a resaltar es que la asistencia a la escuela de las mujeres rurales es ligeramente superior a la de los hombres rurales, en los diferentes grupos de edad, exceptuando el grupo entre los 15 a 18 años (DANE, 2022).

En este mismo orden de ideas, las principales razones por las que las mujeres rurales, en el rango de edad de 6 a 21 años, no estudian, son en mayor medida por encargarse de los oficios del hogar, variable que representa el 23.7%; seguida por falta de dinero o costos educativos elevados, el cual es el 19.8%; por embarazo, el 9.6% y; por último, porque

no les gusta o interesa estudiar, que constituye igualmente el 9.6% (DANE, 2020).

### 3.2 Economía del cuidado en el contexto rural

En primer lugar, el cuidado se refiere a,

...todo lo que se hace para mantener, continuar y reparar el entorno inmediato, de manera que se pueda vivir en él tan bien como sea posible. Ese entorno incluye el cuerpo, el ser y el ambiente, así como todo lo necesario para entretener una compleja red de sostenimiento de la vida (Fisher y Tronto, 1990, como se citó en CEPAL, 2020).

Es por ello que, se hace necesario ponerle especial atención, más cuando, el cuidado posee muchas implicaciones dentro de la reproducción social, y frente al aporte económico que este genera. Por tal importancia, se abre paso a la economía del cuidado.

Ahora bien, la economía del cuidado, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f), tiene como objetivo

...Priorizar la sostenibilidad de la vida, articulando cuidados de las personas y del planeta. Es un camino para revertir la desigualdad social y de género en forma sinérgica con la dimensión ambiental y el desarrollo económico, y contrarresta la precarización de los cuidados y visibiliza los efectos multiplicadores de la economía del cuidado...

Por otro lado, según la Organización Internacional del Trabajo (ILO, s.f), esta economía crece a medida que en el mundo aumenta la demanda de cuidado en niños, niñas, en adultos mayores y en personas con discapacidad, en todas las regiones del mundo. Sin embargo, al no estar totalmente regulada, se distingue por la falta de beneficios y de protección a las personas que hacen parte directa de ella.

En Colombia, por su parte, la Ley 1413 de 2010, establece que la economía del cuidado “Hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad” (Senado de la República, 2010).

Más específicamente, la ley en mención reconoce los siguientes oficios dentro de esta caracterización:

1. Organización, distribución y supervisión de tareas domésticas.
2. Preparación de Alimentos.
3. Limpieza y mantenimiento de vivienda y enseres.
4. Limpieza y mantenimiento del vestido.
5. Cuidado, formación e instrucción de los niños (traslado al colegio y ayuda al desarrollo de tareas escolares).
6. El cuidado de ancianos y enfermos.
7. Realizar las compras, pagos o trámites relacionados con el hogar.
8. Reparaciones al interior del hogar.
9. Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amigos y vecinos. (Ministerio de Salud, 2010).

Así mismo, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, dada en Beijing en 1995, reconoció en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que, la mujer realiza la mayor parte de la labor doméstica y no remunerada, a su vez como el cuidado de los niños y niñas y de las personas de más edad, la preparación de alimentos y asistencia voluntaria a quienes lo necesitan. Usualmente estas labores no se miden en términos cuantitativos por lo cual, no contribuyen al desarrollo y es ahí, donde se ve subestimada la labor de la mujer en la sociedad (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2013).

Para monitorear la economía del cuidado, el Departamento Nacional de Estadística (DANE), adoptó el sistema de Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, y de esta manera contrarrestar la invisibilización de estos oficios, en cumplimiento a la ley referida. A partir de este sistema, para el año 2021, se tuvo que, el total de horas de dedicación a los trabajos no remunerados, por la población de 10 años en adelante “fue de aproximadamente 41 millones de horas, teniendo que la mayoría de estas, el 37.7%, corresponde a dedicación al suministro de alimentos; y el 27.0% a la limpieza, mantenimiento y reparación del hogar”; y donde las mujeres fueron las encargadas de llevar a cabo estas tareas en el 84.3% y el 71,5%, respectivamente (DANE, 2021).

De igual forma, de tales estadísticas se obtiene que, la valoración económica que podría representar estos trabajos no remunerados es en promedio 6 mil pesos colombianos por hora, teniendo en cuenta que es una proyección que se realiza a partir de lo que reciben las personas que se encuentran empleadas en el mercado laboral, que la naturaleza de su ocupación es similar a la de los oficios no remunerados (DANE, 2021).

### **3.3 Economía Campesina y Agricultura Familiar**

Por Economía Campesina se entiende, según lo definió la Revista Cepal, como

...aquel sector de la actividad agropecuaria nacional donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar con el objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo o, si se prefiere, la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción (Schejtman, 1980. p. 123).

Es decir, es un sistema económico desarrollado por campesinos, que les permite una producción de sustento y subsistencia a todos los miembros de la familia, ya sea para el consumo y/o para la comercialización a muy mínima o pequeña escala; he aquí el ámbito mercantil, propio de las transacciones que se rigen por el dinero, y el ámbito doméstico mencionado por Forero (2002, como se citó en Santacoloma, 2015).

La Agricultura Familiar por su parte, hace referencia a la “...forma de organizar la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y

la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende la mano de obra familiar” (FAO, 2014). Este tipo de agricultura, sin duda, está directamente relacionada con la seguridad alimentaria, toda vez que, les permite a los hogares rurales producir alientos para su propio consumo, a la vez que propende por el uso sostenible de los recursos naturales.

Según la FAO (2014), cerca del 70% de los alimentos en el mundo son producidos por las familias vinculadas a la Agricultura Familiar, las cuales cumplen un papel de vital importancia para la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible de los países. Al constituir el 98% de todas las explotaciones agrícolas en el mundo, muchos hogares crean una Economía Campesina derivada de esta, es decir, la Agricultura Familiar le brinda a las comunidades oportunidades de ingresos que repercuten en la mejora de las condiciones de vida, así como la posibilidad de generar empleo.

En la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agricultura Familiar juega un papel muy importante, por cuanto es una actividad que permite erradicar el hambre, eliminar la desnutrición y malnutrición, garantizar la seguridad alimentaria y la obtención de ingresos de pequeños productores de alimentos. Es decir, logra reducir la desigualdad en las zonas rurales, en donde esta se agudiza, como otro de los objetivos de las Naciones Unidas. Lo descrito significa que, resulta indispensable, el acceso a la tierra, a los recursos naturales, a la tecnología y a que el Estado implemente políticas agrícolas con dicho fin.

### **3.4 La tecnificación y las TIC en el campo colombiano**

El sector agropecuario es uno de los principales impulsores de Colombia, tanto en materia económica, como en el ámbito de la seguridad alimentaria. Según la FAO, en el país, con la cantidad de tierra con que se cuenta para expandir los cultivos y ser un proveedor fuerte de alimentos, como ya se mencionó en un acápite anterior, podría este sector generar alternativas de nuevos mercados y la llegada de las economías globalizadas (Semana, 2016).

Actualmente, con el desarrollo de nuevas tecnologías, el sector agro enfrenta grandes retos como lo son: la eficiencia, conectividad y competitividad; por lo que, Colombia ha implementado por más de 15 años el modelo de agricultura de precisión, el cual consiste en aplicar las tecnologías de la información para un adecuado manejo de suelos y cultivos; es decir, aplicar la cantidad correcta de insumos, en el momento y lugar indicado (Universidad de Antioquia, 2021). En el país, esta tecnificación no solo permite el ahorro de costos, sino también, el aprovechamiento del tiempo de quienes cultivan y el cuidado del medio ambiente.

Ahora bien, la tecnificación del campo incorpora diversas tecnologías y soluciones avanzadas que

permite mayor eficiencia, de hecho, el uso de las mismas puede generar entre el 30% y el 45% de rentabilidad en producciones agrícolas, si se compara con las cosechas tradicionales. Esto representa de manera indirecta, un impacto social positivo para los campesinos (Portafolio, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó en 2018, la resolución que busca establecer que, el acceso a Internet debe ser reconocido como un derecho básico de todo ser humano (ONU, 2018). Asimismo, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) creó un proyecto llamado “Centros Digitales” para llevar conectividad a zonas rurales, teniendo como meta 14.057 puntos de internet gratuito, de los cuales han sido instalados alrededor de 5.207 (MinTic, 2023). Esto demuestra a su vez que, el Internet ha dejado de ser un lujo para convertirse en una necesidad.

Según el DANE, para 2021 el 70% de los hogares en zonas urbanas tuvieron acceso a Internet, mientras, que en las zonas rurales solo el 28.8% (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022), como bien fue expuesto anteriormente, la conectividad ya se considera un derecho, toda vez que, es la forma en la que los seres humanos interactúan ya sea, por intereses profesionales o sociales. Esto permite que cada día las brechas que estaban presentes por la distancia física se reduzcan, razón por la cual, en la pandemia, aumentó la necesidad de llevar internet a las zonas rurales y más apartadas del país; no obstante, la conectividad en estas zonas aún es y seguirá siendo prioridad pues, la materialización de proyectos como los “Centros Digitales”, se ha dificultado por la geografía colombiana y por la alta presencia de montañas que no permiten mayor expansión. Asimismo, es ahí en donde la infraestructura juega un papel importante y el estudio de la misma en cada región, es vital para el buen funcionamiento.

Por esta razón, se hace evidente la necesidad de crear políticas, programas y proyectos que vayan en sintonía con el mundo globalizado y lo que la tecnificación del campo representa para el país, no solo para el crecimiento de la población que está directamente relacionada, sino también, para el resto del país pues, con la especialización de los habitantes de estas zonas en materia tecnológica, también se abordarían problemáticas como el analfabetismo, el bajo acceso a la educación y el riesgo del cambio climático, además que, se aprovecharía cada espacio del campo de manera adecuada pensando en lo que las generaciones futuras pueden desarrollar.

### **3.5 Instituciones y políticas para la mujer rural**

La mujer rural como ya se mencionó, es aquella que, sin distinción alguna, desarrolla su vida en la zona rural, ya sea de manera profesional en el entorno o haciendo vida en él sin remuneración alguna. Según la Organización de las Naciones Unidas para

la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, estas desempeñan una función importante de apoyo a sus hogares y comunidades para alcanzar la seguridad nutricional y alimentaria, al igual que, la generación de ingresos, con el fin de mejorar los medios de subsistencia y el bienestar general (ONU Mujeres, 2022).

De hecho, en Colombia existen marcadas diferencias de género dentro de la población que habita en las zonas rurales, en lo que respecta al trabajo, esto, fue demostrado por el DANE que, para el 2020 realizó varias encuestas de las cuales se obtuvieron los siguientes resultados: dentro de la población en edad de trabajar (PET) las mujeres rurales fueron minoría, representaron el 46.8%, frente a un 53.2% de hombres; en cuanto a la población económicamente activa (PEA) se pudo observar aún más la brecha de género, las mujeres obtuvieron un porcentaje del 29.6% mientras que los hombres representaron el 70.4%; y algo aún más notable y que genera gran preocupación es que dentro de la población fuera de la fuerza laboral (PFFL) de las zonas rurales, las mujeres constituyeron el 67.9% y los hombres el 32.1% (DANE, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, la brecha de género en el país es evidente, pero aún más en poblaciones rurales, situación que sin duda ha aumentado la necesidad de crear políticas en torno a la mujer y más específicamente a las mujeres rurales. Una decisión importante a destacar, fue la expedición del Decreto Legislativo 810 de 2020 y posterior expedición de la Ley 2069 de 2020 que creó el Fondo Mujer Emprende, el cual tiene como objetivo el empoderamiento económico de las mujeres. Entre el 2021 y el 2022, este fondo, recibió una asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para promover, financiar y apoyar el emprendimiento empresarial a nivel nacional de las mujeres (Fiducoldex, 2023).

Por otro lado, La Presidencia de la República, por medio de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ha impulsado políticas para alcanzar la igualdad de género, en 2022 se aprobó el CONPES 4080, el cual busca incluir estrategias de priorización de procesos por violencia de género, ayudar en la cofinanciación de proyectos productivos a más de 25.000 mujeres rurales e impulsar su participación en programas de educación superior para que estas, puedan obtener oportunidades de emprendimiento (DNP, 2022).

Téngase en cuenta que, empoderar a la mujer trae consigo más desarrollo económico y social, aumento de los indicadores de crecimiento e igualdad de género, esto último se puede observar en el índice “Mujeres, negocios y la ley” realizado por el Banco Mundial en 2021, en el cual, Islandia tiene una tasa de 90.8% de igualdad entre hombres y mujeres, a su vez que, hace parte de los países con mayor desarrollo (La República, 2021). Asimismo, para un país como Colombia, que cuenta con una población mayoritariamente femenina, el apostar a políticas de

género, contribuiría no solo con el crecimiento de esta población, sino de todo un país.

Ahora, bien, las políticas, programas y proyectos, han sido creadas de manera generalizada, aún se ve y es necesaria la creación de unas que estén enfocadas específicamente en las mujeres rurales, existe la Ley 731 de 2002 la cual cubre a esta población, pero hay que resaltar la urgencia de actualizar las necesidades que van acorde con el mundo globalizado y cómo las mujeres rurales pueden entrar a jugar un papel importante en la sociedad, no solo en función de su hogar, sino también, del emprendimiento femenino en Colombia.

### 3.6 Importancia del presente proyecto de ley

En un país en donde más de la mitad de la población son mujeres, resulta muy importante crear acciones afirmativas en su beneficio, que pongan fin a la inequidad, se cierren las brechas de género y se eliminen o reduzcan las desigualdades.

Con esta iniciativa se pretende modificar la Ley 731 de 2002, que establece disposiciones en favor de las mujeres rurales, quienes representan el 48.2% de los habitantes del campo colombiano, y con las cuales se tiene una deuda histórica debido al abandono que han padecido por parte del Estado, principalmente con aquellas que viven en zonas rurales muy apartadas y de difícil acceso. Ellas han padecido por décadas la desigualdad, la discriminación y las consecuencias de la brecha de género; todo esto, debido a las realidades de su entorno como lo es la violencia, la falta de oportunidades laborales remuneradas, la pobreza, el insuficiente acceso a la educación, las dificultades para lograr la posesión o titularidad de la tierra, etc. (Cristiano J., 2022).

Con las disposiciones aquí contenidas, se busca lograr una financiación económica más efectiva para las iniciativas de mujeres rurales, como lo es la oportunidad de acceder de manera prioritario a créditos Finagro cuando desarrollen actividades propias de la agricultura familiar; serán capacitadas en educación económica y financiera rural, cuando resulten beneficiarias de los planes, programas o proyectos apoyados por el FOMMUR; desde el Fondo Mujer Emprende se apoyarán y financiarán sus proyectos e iniciativas; y Finagro deberá crear una línea de crédito para financiar la adquisición de tecnología y equipos destinados a la agricultura familiar en hogares con jefatura femenina.

Así mismo, se pretende mejoras en temas relacionados con la educación, capacitación y el deporte; para lo cual se podrán habilitar modalidades de educación virtual y/o a distancia, que permitan el acceso a la formación, con entrega de equipos y conexión a Internet; se le llevará a las mujeres rurales la oferta institucional de los programas y proyectos de capacitación y formación destinados a esta población, a través de diferentes herramientas tecnológicas o material didáctico inclusivo, con el objetivo de poder llegar al mayor número posible de

mujeres en el campo; y para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva, las entidades territoriales desarrollarán un plan decenal para lograrlo.

También, se apuesta por acciones laborales en favor de las mujeres rurales, al elevar sus derechos laborales; al fomentar procesos, planes, programas y proyectos de atención y acompañamiento integral para las mujeres que realizan el trabajo rural de cuidado; y con la Política Pública de fomento laboral en el sector público y privado que se pretende.

Por último, se promueve el desarrollo y consolidación de la economía campesina y la agricultura familiar para las mujeres rurales, a tal punto que, para lograrlo, el Gobierno implementará las tecnologías, equipamientos tecnológicos necesarios y conectividad a Internet para el desarrollo del conjunto del ciclo agroalimentario; y adelantará programas y campañas de incentivo de siembra para las mujeres rurales agricultoras familiares que hacen parte de comunidades étnicas.

### Bibliografía:

CEPAL. (2020). *Notas para la igualdad N° 30*. Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/no30\\_esp\\_-\\_economia\\_del\\_cuidado.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/no30_esp_-_economia_del_cuidado.pdf)

CEPAL. (s.f). *Economía del cuidado*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/subtemas/economia-cuidado#>

Cristiano J. (2022). *Efectividad de las políticas de inclusión de las mujeres rurales en la historia de Colombia (2002- 2022): Análisis crítico de la ley 731 de 2002*. Recuperado de: <https://repository.udca.edu.co/bitstream/handle/11158/4982/CristianoTF.pdf?sequence=1>

DANE (2021). *Situación de las Mujeres Rurales en Colombia*. DANE. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2021-nota-estadistica-situacion-mujeres-rurales-colombia-resumen.pdf>

DANE. (2020). *Mujeres rurales en Colombia*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/sep-2020-%20mujeres-rurales.pdf>

DANE. (2021). *Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado*. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol\\_CS\\_Econo\\_cuidado\\_TDCNR\\_Val\\_econ\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol_CS_Econo_cuidado_TDCNR_Val_econ_2021.pdf)

DANE. (2022). *Situación de las mujeres rurales desde las estadísticas oficiales*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2022-nota-estadistica-mujer-rural-presentacion.pdf>

DNP. (2020). *Gobierno aprueba política de Estado por la equidad de las mujeres*. DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/CONPES-aprueba-politica-de-Estado-por-la-equidad-de-las-mujeres.aspx>



Fiducolde. (2023). *Fondo Mujer Emprende | Fiducoldex*. Recuperado de: <https://fiducoldex.com.co/seccion/fondo-mujer-emprende>

FAO. (2014). *Agricultores familiares. Alimentar al mundo, cuidar el planeta*. Recuperado de: [https://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/iyff/pdf/Family\\_Farming\\_leaflet-print-es\\_01.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/pdf/Family_Farming_leaflet-print-es_01.pdf)

La República (2021). *Plena igualdad de género solo existe en diez países del mundo según el Banco Mundial*. Diario La República. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/plena-igualdad-de-genero-solo-existe-en-diez-paises-del-mundo-segun-el-banco-mundial-3136085>

Ley No. 5446. *Políticas Públicas para Mujeres Rurales de Paraguay*. Recuperado de: <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2021/07/Ley-de-la-Mujer-Rural.pdf> [http://www.mujer.gov.py/application/files/9414/7005/2450/LEY\\_5446\\_-\\_MUJERES\\_RURALES.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/9414/7005/2450/LEY_5446_-_MUJERES_RURALES.pdf)

MinTic (2023) *Más de 3.000 nuevos centros digitales entraron en operación en Colombia*. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/274168:Mas-de-3-000-nuevos-centros-digitales-entraron-en-operacion-en-Colombia>

ONU Mujeres. (2022). *Día Internacional de las Mujeres Rurales | Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/observances/rural-women-da>

ONU. (2018). *Consejo de Derechos Humanos*. Recuperado de: [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_38\\_L10.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_38_L10.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (s,f). *La economía de los cuidados*. Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/lang--es/index.htm>

PARLATINO. (2013). *Ley Marco sobre Economía del Cuidado*. [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf)

Portafolio (2021). *Tendencias tecnológicas que transformarán la agricultura en Colombia*. Portafolio.co. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/contenido-patrocinado/tendencias-tecnologicas-que-transformaran-la-agricultura-en-colombia-555082>

Portafolio. (2016). *Colombia podría ser una despensa mundial de alimentos*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-podria-ser-una-despensa-mundial-de-alimentos-498747>

Rico, A. (2022). *Solo se está aprovechando 13,5% de los 39,2 millones de hectáreas con potencial*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/del-34-del-area-potencial-para-cultivar-en-colombia-se-aprovecha-cerca-del-13-5-3391297>

Santacoloma, E. (2015). *Importancia de la economía campesina en los contextos contemporáneos: una mirada al caso*

colombiano. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1900-38032015000200004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-38032015000200004)

Schejtman, A. (1980). *Economía Campesina: Lógica Interna, Articulación y Persistencia, en el Trimestre Económico*. Revista de la Cepal “Comisión Económica Para América Latina N°11”, Santiago De Chile, agosto de 1980, pp. 123. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11934/011121140\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11934/011121140_es.pdf)

Semana. (2016). *Colombia puede convertirse en una de las grandes despensas del mundo*. Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo. Recuperado de: <https://www.semana.com/pais/articulo/como-va-a-ser-el-futuro-agropecuario-de-colombia/232363/>

Senado de la Republica. (2002). *Ley 731 de 2002*. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0731\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0731_2002.html)

Senado de la Republica. (2010). *Ley 1413 de 2010*. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1413\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1413_2010.html)

Statista. (s,f). *Colombia: valor la agricultura, pesca, caza, silvicultura y ganadería 2007-2021*. Recuperado de: <https://es.statista.com/estadisticas/1337047/valor-de-la-produccion-agricola-en-colombia/>

Universidad de Antioquia. (2021). *Reseña histórica de la agricultura de precisión*. Recuperado de: <https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/15780c89-01c1-41f0-834b-c1642a37cbe0/BOLETI%CC%81N+NO.+16-FLORES-ENERO+2021.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nssFWiD#:~:text=Desde%20hace%20m%C3%A1s%20de%2015,ha%20experimentado%20con%20estas%20tecnolog%C3%ADas>

## ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno.

## RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, impone a los autores y

ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos de los Proyectos de ley, un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés para los congresistas en el marco de la discusión y votación de los mismos.



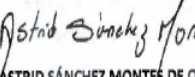
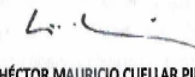
Así las cosas, dándole cumplimiento a la ley, en mi calidad de autora del presente proyecto, manifiesto que, no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También, se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”<sup>1</sup> (Subrayado fuera de texto).

Aun, dadas las anteriores aclaraciones, se recuerda que los conflictos de interés son personales y le corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

De los congresistas;

 ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Autora	 RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño Coautora
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento del Chocó Coautora	 HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara Departamento del Caquetá Coautora

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceno de Valencia).

LORENA RÍOS CUELLAR  
 Senadora de la República  
 Partido Colombia Justa Libres  
 Coautora

TERESA HENRÍQUEZ ROCERO  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Nariño  
 Coautora

FLORA PERDOMO ANDRÁDE  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Huila  
 Coautora

JAMES MOSQUERA TORRES  
 Representante a la Cámara  
 Cítrep Chocó – Antioquia  
 Coautor

JULIO ROBERTO SALAZAR  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Cundinamarca  
 Coautor

DELCY ISAZA BUENAVENTURA  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Tolima  
 Coautora

YEZMI BARRAZA ARRAUT  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Atlántico  
 Coautora

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY  
 Senador de la República  
 Partido Conservador Colombiano  
 Coautor

Eduardo Sacramento Huelgas  
 Rep. Cundinamarca

JUAN LORETO GÓMEZ SOTO  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de La Guajira  
 Coautor

**CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 29 de Marzo del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo       

No. 384 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por HR Ana Paola Soto, HR Astrid Sanchez, HR Hector M Cuellar, HR Ruth Caicedo, HR Lorena Rios y otros H.H. P.R.

SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 375 - Martes, 25 de abril de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 380 de 2023 Cámara, por medio del cual se adiciona el parágrafo 3° al artículo 160 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto Legislativo 575 de 2020. ....	1
Proyecto de ley número 381 de 2023 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera. ....	8
Proyecto de ley número 382 de 2023 Cámara, por medio del cual se reconocen hasta tres días libres remunerados por afectaciones de salud mental que ocasionen un bajo desempeño en las funciones laborales.....	13
Proyecto de ley número 383 de 2023 Cámara, por el cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad alimentaria y se aporta al objetivo de “Hambre Cero” en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	17
Proyecto de ley número 384 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales. ....	24