



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° 1616

Bogotá, D. C., martes, 21 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 35 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

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN COMO COAUTORA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2023 CÁMARA, 190 DE 2023 SENADO.

**HONORABLE SENADORA
KARINA ESPINOSA OLIVER**

por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de la Copa Mundial Femenina Sub 20 FIFA 2024.

Bogotá, 17 de noviembre de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la Republica

Asunto: Adhesión de firma como coautora del Proyecto de Ley número 293 de 2023 Cámara - 190 de 2023 Senado

Muy comedidamente solicito adhesión como coautora del Proyecto de Ley número 293 de 2023 Cámara - 190 de 2023 Senado, *por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para*

la realización de la Copa Mundial Femenina Sub 20 FIFA 2024, radicado el 8 de noviembre de 2023, autoría de: Ministro del Interior - Luis Fernando Velasco Chaves, Ministro de Hacienda y Crédito Público - Ricardo Bonilla González, Ministra del Deporte - Astrid Bibiana Rodríguez, Ministro de Comercio, Industria y Turismo - Germán Umaña Mendoza. honorable Representante Susana Gómez Castaño, honorable Representante Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, honorable Representante Dolcey Óscar Torres Romero, honorable Representante Carmen Felisa Ramírez Boscán, honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz, honorable Representante Etna Támara Argote Calderón, honorable Representante María Eugenia Lopera Monsalve, honorable Representante Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, honorable Representante Gloria Liliana Rodríguez Valencia, honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo

Sin otro particular,

Karina Espinosa Oliver
Senadora de la República

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea la licencia menstrual y se establecen lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la protección de los derechos menstruales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de noviembre de 2023

Señora

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 142 de 2023 Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 142 de 2023 Cámara**, por medio del cual se crea la licencia menstrual y se establecen lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la protección de los derechos menstruales y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia está compuesta por ocho (8) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley.
2. Antecedentes del proyecto de ley.
3. Justificación del proyecto.
4. Derecho comparado.
5. Conflicto de intereses.
6. Proposición.
7. Texto propuesto.
8. Referencias.

Atentamente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO Representante a la Cámara por Boyacá
--	--

 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara por Arauca
--	--

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea la licencia menstrual y se establecen lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la protección de los derechos menstruales y se dictan otras disposiciones.

1. Objeto del Proyecto de Ley

La presente ley tiene por objeto la creación de la licencia menstrual obligatoria con la intención de promover y garantizar el bienestar, la salud y la dignidad menstrual, estableciendo principios, contenidos y disposiciones de la Política Pública para la garantía del ejercicio y goce efectivo de los derechos menstruales en función a los derechos laborales, sexuales y reproductivos de las mujeres y personas trabajadoras menstruales en el territorio nacional.

2. Antecedentes Legislativos

El proyecto de ley fue radicado por los Representantes *Pedro José Suárez Vacca* y *María Fernanda Carrascal* el día 28 de marzo de 2023 en la Cámara de Representantes, sin embargo, por trámite legislativo, no alcanzó a tener primer debate en la Comisión Séptima y por tal motivo fue archivado. El proyecto de ley pretendía recopilar los esfuerzos que han emprendido el trámite legislativo para hablar sobre la Gestión Menstrual y los Derechos Menstruales en Colombia. Esta propuesta se vio motivada para abordar estos intentos que se han dado desde el año antepasado por reglamentar las licencias menstruales. Se entiende que este es un derecho con escasa atención a nivel global y, asimismo, no se ha dado la posibilidad de acatar los detalles que no han permitido que en Colombia las licencias menstruales sean una realidad de facto. No obstante, desde la Asamblea Constituyente del 1991, nuestro país, de manera indirecta, se empieza a repensar la menstruación desde los derechos reproductivos como un tema que atraviesa los derechos humanos de las mujeres.

El proyecto fue vuelto a radicar en la presente legislatura, se envió a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y se designó a los suscritos como ponentes de la iniciativa.

Por otro lado, tal como se puntualiza en la exposición de motivos del proyecto de ley, a partir del año 2021 se han realizado diversas iniciativas legislativas para abordar la menstruación desde la perspectiva de los derechos reproductivos, los cuales permean los derechos humanos de las mujeres (Exposición de motivos Proyecto de Ley número 378 de 2023 Cámara y 142 de 2023 Cámara). Dentro de dichas iniciativas se encuentran:

Tabla 1. Antecedentes

Ley o Proyecto de Ley	Tema Principal
Ley 2261 de 2022	Garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.
Proyecto de Ley 346 del 2021 Cámara	Buscaba generar una garantía efectiva de acceso a productos para el Manejo de la Higiene Menstrual (MHM) e implementar mayor justicia en la cotización al Sistema General de Seguridad Social, eliminando el límite de la base de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Fue archivado.
Proyecto de Ley 422 del 2021 Senado	Buscaba garantizar a todas las niñas, mujeres y personas menstruantes, el derecho a la gestión menstrual. Así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.
Proyecto de Ley 332 del 2021 Cámara	Busca dictar medidas para garantizar a todas las niñas, mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido. Se encuentra en trámite en el Senado de la República.
Proyecto de Ley 153 de 2021 Senado	Buscaba que niñas y jóvenes tuvieran un día compensatorio al mes, en virtud de la menstruación, sin sufrir consecuencias negativas laborales o académicas. Esa propuesta legislativa también creaba la Comisión de Informe Técnico sobre la Licencia Menstrual Ampliada y Progresiva. Sin embargo, el proyecto de ley fue archivado.
Proyecto de Ley 328 de Cámara	Se establecen los lineamientos de política pública para la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad, y se dictan otras disposiciones. Fue acumulado con el Proyecto de Ley 302 del 2021 y se encuentra próximo a convertirse en ley de la República.

Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley número 378 de 2023 Cámara y 142 de 2023 Cámara.

3. Justificación del Proyecto

3.1. Menstruación en Colombia

Se estima que para el año 2022, en Colombia había 17,3 millones de mujeres y niñas entre 10 y 55 años de edad (edad en la que generalmente las mujeres menstrúan). Para dimensionar estos datos se tiene que al menos el 33,6% de la población en Colombia menstrua, por lo tanto, implica un asunto de salud pública de gran relevancia según el Dane (2022). A su vez, esta entidad revela que en la zona rural del pacífico de Colombia los cólicos

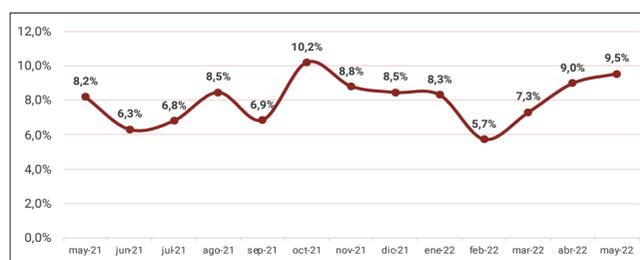
menstruales son la principal razón de ausentismo escolar entre las adolescentes.

3.2.1. Licencia menstrual y productividad laboral

En primer lugar, es importante resaltar que la menstruación puede influir en la capacidad de las mujeres para ser productivas, ya que experimentan diversos factores físicos y emocionales. Los síntomas menstruales como el dolor, los cambios de humor, fatiga, entre otros, pueden dificultar la realización efectiva del trabajo por parte de las mujeres. Además, la falta de comprensión y apoyo en el entorno laboral puede empeorar estos síntomas, lo cual dificulta que las mujeres mantengan su nivel de productividad durante su período¹

En la Encuesta de Pulso Social realizada por el Dane en mayo de 2021 se incluyó un apartado sobre gestión de la menstruación, en el cual, se obtuvieron los siguientes resultados. Como se observa en la siguiente gráfica, durante el periodo comprendido entre mayo de 2021 y mayo de 2022, en promedio el 8% de las mujeres ha tenido que suspender o interrumpir sus actividades laborales, de estudio o actividades diarias a causa de su periodo menstrual.

Gráfica 1. Porcentaje de mujeres que ha tenido que interrumpir sus actividades diarias por su periodo menstrual



Fuente: DANE 2022

Al filtrar los resultados por ciudad, se encuentra que Armenia (18,6%), Villavicencio (17,5) y Cúcuta (16,2%) son las ciudades donde se reporta con mayor frecuencia que las mujeres interrumpen sus actividades diarias debido a su periodo menstrual.

En el estudio de referencia se encuentra que, el principal motivo por el que las mujeres suspendieron o interrumpieron sus actividades por motivos de la menstruación se debió por dolor de estómago, espalda, cabeza o malestar general (86%).

A propósito de estos síntomas que afectan el bienestar de las mujeres y personas menstruantes en la cotidianidad, el doctor Leonardo Gómez Polanía² afirma que:

“La dismenorrea se define como la presencia de dolores menstruales de origen uterino y representan una de las causas más comunes de dolor pélvico, generan gran morbilidad en mujeres de edad

¹ <https://razonpublica.com/menstruacion-digna-todas-las-colombianas/>

² Profesor de la Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud de la Universidad del Rosario y jefe de Salud y Sexual y Reproductiva del Hospital Universitario Méderi.

reproductiva, y resulta, en una importante pérdida de productividad y calidad de vida”³.

De igual manera, según el doctor: “*el principal objetivo del tratamiento de la dismenorrea es la reducción del dolor y los síntomas asociados, así como mejorar la funcionalidad de las pacientes y disminuir los días de productividad perdidos en trabajo, estudio o actividades extracurriculares*”⁴. Este diagnóstico científico estaría incluido dentro de un proceso fisiológico natural que puede llegar a ser incapacitante, tal como se describe en el artículo 4° de la ponencia del Proyecto de Ley número 378 - 2023 Cámara.

3.2.2. Viabilidad de las licencias menstruales.

La licencia menstrual puede interpretarse como la concesión por parte del empleador para que el trabajador pueda ausentarse temporalmente de su puesto de trabajo, y por ende, de las responsabilidades que le corresponden, sin enfrentar sanciones por su ausencia, ya que se considera justificada.

A nivel global, la cuestión de otorgar licencias debido a la presencia de dismenorrea no es novedosa, aunque no se identifica específicamente con ese término; diversos países ya han implementado este tipo de permisos y en otros se está discutiendo la viabilidad de hacerlo.

Numerosos estudios caracterizan el problema que enfrentan las personas al sufrir dolores menstruales intensos durante la jornada laboral. Arizaga (2023) destaca un estudio realizado por la Revista Médica *BMJ Open* que involucró a 32,748 mujeres de 15 a 45 años en los Países Bajos en 2017. Según dicho estudio, el 13,8% de estas mujeres afirmaron no poder asistir al trabajo durante su período menstrual, el 3,4% se ausentó durante todo su ciclo menstrual de sus labores, y solo el 20,1% de las mujeres que faltaron al trabajo informaron a su empleador que la razón de su ausencia se debía a molestias causadas por la menstruación.

Política vigente en materia de permisos menstruales.

Ante esta situación tanto países de distintos continentes como empresas corporativas han emprendido iniciativas para proteger a quienes sufren estos fuertes dolores menstruales.

Japón fue el pionero al introducir la licencia menstrual en 1947, después de veinte años de debate. Otros países que han adoptado este permiso incluyen a Indonesia, Corea del Sur desde el 2001, y Taiwán en el 2014. Las políticas de permiso menstrual en otros países (la mayoría de Asia) se encuentran en provincias de China (Hubei, Shanxi y Ningxia) que ofrecen permisos menstruales, así mismo, en Indonesia las mujeres tienen asignados dos días al mes de permiso menstrual. En 2001, las trabajadoras surcoreanas disfrutaron de un día

de permiso menstrual al mes. Además, en Taiwán se implementó la Ley de Igualdad de Género en el Empleo en 2002 que concedía a las trabajadoras permiso o licencia menstrual. En Zambia, las mujeres disfrutaban de un día de permiso menstrual al mes. La política se conoce como “Día de la Madre” y hace hincapié en el potencial de las mujeres para convertirse en madres. (Levitt et. al, 2020).

En América Latina, desde el 2014, la provincia de Federación en Argentina proporciona un día de permiso a empleadas públicas que no pueden trabajar durante su período (día femenino). En el Estado de México, un Tribunal de Justicia Administrativa se convirtió en la primera entidad latinoamericana en legalizar la licencia por dismenorrea, brindando un día de descanso al mes con sueldo a las servidoras públicas que enfrentan complicaciones fisiológicas. (Ascanio, 2022)

El éxito de la implementación de la licencia menstrual se ha evidenciado también a nivel corporativo. Culture Machine (una empresa de medios digitales que ofrece a sus empleadas un día libre remunerado al mes denominado “Primer día de licencia por menstruación”) informó que esta medida ha mejorado tanto la productividad como la retención de empleados, destacando no solo el talento femenino, sino el talento en general. Un estudio de McKinsey & Company revela que las empresas con mayor diversidad de género en sus equipos directivos tienen un 25% más de probabilidades de lograr una rentabilidad superior al promedio de su sector. Además, según un informe del Banco Mundial, cerrar la brecha de género en el lugar de trabajo podría aumentar el PIB mundial en un 20%. (Bloom Colombia, 2023).

A nivel de empresas y organizaciones, Coexist, una empresa social del Reino Unido ofrece a sus trabajadoras la opción de un día de permiso menstrual remunerado al mes.

En la India, dos empresas ofrecen a sus empleadas permiso menstrual. Una de ellas llamada Gozoop (agencia de comunicación digital), introdujo por primera vez su política en 2017. Esta política establece que las mujeres pueden trabajar desde casa un día al mes durante la menstruación. Esta política difiere de otras políticas de permiso menstrual en que ofrece flexibilidad en el lugar de trabajo en lugar de tiempo libre. Por ejemplo, las empleadas pueden trabajar desde casa en lugar de en la oficina. En Australia, la Victorian Women’s Trust (VWT), ofrece a su personal una política menstrual que se extiende a las empleadas en la menopausia (la primera de este tipo); además, han creado un modelo de política para animar a otras empresas a ofrecer permiso menstrual mensual con el fin de acabar con el estigma. Esta empresa ofrece a sus empleadas múltiples opciones, como trabajar desde casa, trabajar en la oficina en una zona más tranquila y cómoda, o utilizar un día de permiso menstrual remunerado al mes. (Levitt et. al, 2020)

³ Tomado de: <https://urosario.edu.co/periodico-nova-et-vetera/sociedad/lo-que-debe-saber-de-la-licencia-menstrual-en-colombia-hablan-expertos-en-derecho>

⁴ Idídem

Conclusiones

La implementación de una política pública de licencia menstrual en Colombia se justifica en virtud de la necesidad de promover la equidad de género, el bienestar laboral y la salud reproductiva de las mujeres. En primer lugar, se reconoce que la menstruación es una función biológica natural que afecta a una gran parte de la población femenina. Al establecer una licencia menstrual, se muestra un compromiso con la comprensión y respeto de las necesidades específicas de las mujeres en el ámbito laboral.

Esta medida contribuirá a reducir la desigualdad de género en el lugar de trabajo, ya que muchas mujeres experimentan molestias y limitaciones durante su período menstrual, lo que puede afectar su productividad y bienestar general. Al proporcionar una licencia menstrual, se permite que las mujeres tomen el tiempo necesario para cuidar de su salud sin temor a represalias laborales, fomentando así un entorno laboral más inclusivo y equitativo.

Además, la implementación de la licencia menstrual puede tener impactos positivos en la salud mental y física de las mujeres. Al darles la opción de tomarse un tiempo libre durante su menstruación, se les brinda la oportunidad de manejar de manera adecuada los síntomas asociados, reduciendo el estrés y mejorando su bienestar general. Esto no solo beneficia a las mujeres individualmente, sino que también contribuye a la creación de un ambiente laboral más saludable y productivo en general.

El establecimiento de una política de licencia menstrual también aboga por el derecho de las mujeres a gestionar su salud reproductiva de manera responsable. Al reconocer las necesidades específicas relacionadas con la menstruación, se promueve una cultura de respeto hacia la diversidad biológica y se desestigmatiza el tema, creando un ambiente en el que las mujeres se sientan respaldadas y comprendidas en sus lugares de trabajo.

En resumen, la implementación de una política pública de licencia menstrual en Colombia es esencial para avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva, donde se reconozcan y respeten las necesidades específicas de las mujeres en el ámbito laboral, promoviendo así la equidad de género, la salud y el bienestar general.

Tabla 2. Diferencias entre licencia e incapacidad médica.

	Licencia Menstrual	Incapacidad médica
¿A quiénes beneficia?	• Mujeres • Personas menstruantes	Trabajadores
¿Motivo de la licencia o incapacidad?	Las trabajadoras y personas menstruantes tienen derecho a una licencia remunerada, debido a los síntomas generados por su periodo menstrual, el cual es un proceso fisiológico natural que le ocurre a las mujeres y personas menstruantes dentro de su ciclo.	Los trabajadores acceden a esta incapacidad cuando sufren una enfermedad o accidente y para su recuperación requiere un tratamiento médico con un descanso físico, lo que no le permite trabajar.

	Licencia Menstrual	Incapacidad médica
¿Cómo se puede acceder?	Queda a elección propia y exclusivamente de las trabajadoras y personas menstruantes el día que consideren que deben suspender su asistencia a la jornada laboral. La trabajadora o persona menstruante podrá tomar una nueva licencia en un plazo mínimo de veintiséis (26) días contados a partir del momento en que tomó la licencia menstrual. En caso de solicitar la licencia menstrual remunerada, la mujer o persona menstruante debe contar con el concepto médico de Seguridad y Salud en el Trabajo respectivamente y/o la valoración oportuna de la Entidad Prestadora de Salud por sintomatología invasiva por el periodo menstrual.	Una incapacidad médica es el reconocimiento económico que obtiene un trabajador durante el tiempo que está inhabilitado física o mentalmente para desarrollar sus labores. Dicho reconocimiento es otorgado por la EPS (si es por enfermedad de origen común) o la ARL (por accidente de trabajo). Según Fenalco, el 92% de las incapacidades es de carácter común y el 8%, por accidente profesional.
Periodo de tiempo	1 día remunerado	El empleado incapacitado por enfermedad general recibirá el 100% del salario cuando la incapacidad tenga una duración inferior o igual a dos (2) días, a partir del tercer día percibirá las 2/3 partes del salario durante los primeros 90 días y la mitad del mismo por los 90 días siguientes.

Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley número 142 de 2023 Cámara.

3.1. Marco jurídico:

3.1.1. Ordenamiento jurídico internacional: El reconocimiento de la menstruación como una cuestión de salud pública que debe ir más allá de la garantía de la higiene menstrual

Tal como se evidencia en la exposición de motivos del proyecto de ley, la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU) y la Declaración de Bioética y Derechos Humanos de la Unesco sostienen la necesidad de que la práctica médica se desarrolle teniendo en cuenta la vulnerabilidad humana y protegiendo con especial énfasis la integridad de las personas especialmente vulnerables. (Exposición de motivos Proyecto de Ley número 378 de 2023 Cámara).

En este contexto la Organización Mundial de la Salud solicitó reconocer a la menstruación como un problema de salud pública y de derechos humanos en el marco del curso de vida, desde antes de la menarquia hasta después de la menopausia, teniendo en cuenta que a pesar de que según datos de ONU Mujeres, en todo el mundo unas 1.800 millones de personas menstrúan, los avances en torno a la dignidad menstrual y su relación intrínseca con los derechos humanos han sido bastante prematuros.

(Exposición de motivos Proyecto de Ley número 378 de 2023 Cámara)

Teniendo en cuenta lo anterior, el abordaje de la menstruación por parte de la normatividad internacional se ha realizado a partir de su conceptualización como parte de los derechos sexuales y reproductivos y enmarcado en el derecho de las mujeres y personas menstruantes a la salud plena; desde esta perspectiva, generar conciencia en torno a la higiene menstrual es una garantía fundamental que debe respetarse teniendo en cuenta criterios diferenciales.

A su vez, se ha comprendido que el abordaje de la menstruación en el marco de las políticas públicas resulta fundamental para el bienestar físico, sexual, social y mental de las personas menstruantes y, por tanto, resulta fundamental para garantizar su derecho a la salud entendida, por instrumentos como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, como un estado pleno de bienestar, y no sólo la ausencia de enfermedades o dolencias, a su vez, teniendo en cuenta que la Organización Mundial de la Salud ha puntualizado que el derecho a la salud implica gozar del más óptimo estado de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedad o malestar.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Colombia mediante Ley 51 de 1981 preceptúa:

“Artículo 3°:

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 5°:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) *Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres ...*

Artículo 10:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: [...] f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los

estudios prematuramente; h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia...”.

Teniendo en cuenta la anterior disposición, es fundamental que el abordaje de la menstruación se amplíe generando, como lo hace el presente proyecto de ley, medidas para promover que las mujeres y personas menstruantes puedan contar con un desarrollo pleno y en igualdad de condiciones con los hombres, teniendo en cuenta las consecuencias que la menstruación les genera en el ámbito laboral y la necesidad de promover a modificación de patrones socioculturales de conducta en torno a este tema.

3.1.2. Ordenamiento jurídico nacional

3.1.2.1. Marco constitucional

La Constitución Política establece el deber, por parte del ordenamiento jurídico colombiano, de tomar las medidas que sean necesarias, incluso acudiendo a discriminaciones positivas, para proteger de manera especial y reforzada a aquellos sujetos de especial protección, como lo son las mujeres y personas menstruantes, así preceptúa:

“Artículo 13... 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 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: ... protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”

3.2.1.2. Marco legal

3.2.1.2.1. La menstruación desde la perspectiva de salud pública y enmarcada en los derechos sexuales y reproductivos.

Teniendo en cuenta que la menstruación se enmarca dentro de los derechos sexuales y reproductivos, resulta fundamental tener en cuenta lo preceptuado en la **Ley 1257 de 2008** que consagra en su artículo 2° el deber del gobierno nacional de establecer: *“...mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, procurando establecer condiciones de vida dignas, promoviendo la equidad y la participación social con el propósito de ampliar la cobertura de atención en salud y salud sexual y reproductiva; el acceso a servicios de bienestar, de vivienda, de acceso a la educación básica, media y superior incrementando su cobertura, calidad y pertinencia; de acceso a*

la ciencia y la tecnología, a líneas especiales de crédito y a trabajos dignos y estables.”

A su vez, en su artículo 7° prescribe el derecho de todas las mujeres a la salud, la salud sexual y reproductiva, y el deber del Estado de consagrar en el Plan Nacional de Salud las acciones y la asignación de recursos para prevenir la violencia contra las mujeres, como un componente de las acciones de salud pública.

Por su parte, la **Ley 1751 de 2015**, preceptúa en su artículo 2°, inciso 2°, que el Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas; disposición que se complementa con el artículo 6°, inciso 2° literal c), que consagra el principio de equidad, comprendida como el deber del Estado de adoptar políticas públicas dirigidas particularmente al mejoramiento de la salud de las personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección.

Finalmente, resulta pertinente señalar la **Ley 2261 de 2022** la cual prescribe, en su artículo 1°, la intrínseca relación existente entre la garantía de artículos de higiene menstrual y la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género. A su vez, en su artículo 3° establece que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, y en coordinación con el Ministerio de Salud y la Secretaría de la Mujer o quien haga sus veces, realizará capacitaciones anuales sobre el manejo de la higiene menstrual, garantizando el enfoque diferencial de género, en todos los centros carcelarios y penitenciarios del país, que cuenten con población reclusa menstruante.

3.2.1.2.2. Inexistencia de licencia menstrual en el ordenamiento jurídico actual.

Dentro de la normatividad laboral, tanto en el sector público como en el sector privado, las mujeres y personas menstruantes no cuentan con una licencia que les permita atender de forma suficiente y digna la dismenorrea u otros síntomas que conlleva la menstruación, tal como se evidencia a continuación:

3.2.1.2.2.1. Marco jurídico de las licencias remuneradas en el sector privado

Licencia de maternidad (artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo):

“1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia.

2. Si se tratare de un salario que no sea fijo como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor.

(...)

4. Todas las provisiones y garantías establecidas en la presente ley para la madre biológica se hacen extensivas en los mismos términos y en cuanto fuere procedente a la madre adoptante, o al padre que quede a cargo del recién nacido sin apoyo de la madre, sea por enfermedad, abandono o muerte, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se ha adoptado, o del que adquiere custodia justo después del nacimiento. En ese sentido, la licencia materna se extiende al padre en caso de fallecimiento, abandono o enfermedad de la madre, el empleador del padre del niño le concederá una licencia de duración equivalente al tiempo que falta para expirar el periodo de la licencia posterior al parto concedida a la madre.”

Licencia en caso de aborto (artículo 237 del Código Sustantivo del Trabajo):

“1. La trabajadora que en el curso del embarazo sufra un aborto o parto prematuro no viable, tiene derecho a una licencia de dos o cuatro semanas, remunerada con el salario que devengaba en el momento de iniciarse el descanso. Si el parto es viable, se aplica lo establecido en el artículo anterior (...).”

Licencia de luto (Ley 1280 del 2009 que adiciona al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo): Establece la obligación de reconocer cinco días hábiles remunerados al trabajador por la pérdida de: cónyuge, compañero(a) permanente, familiar hasta el segundo grado de consanguinidad (padres, hijos, hermanos, abuelos y nietos), primero de afinidad (padres e hijos del cónyuge o compañero(a) permanente) y primero civil (hijos adoptivos y padres adoptantes).

Permisos establecidos en el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo (relativo a las obligaciones del empleador):

“6. Conceder al trabajador las licencias necesarias para el ejercicio del sufragio; para el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación; en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada; para desempeñar comisiones sindicales inherentes a la organización o para asistir al entierro de sus compañeros, siempre que avise con la debida oportunidad al empleador o a su representante y que, en los dos (2) últimos casos, el número de los que se ausenten no sea tal que perjudique el funcionamiento de la empresa. En el reglamento de trabajo se señalarán las condiciones para las licencias antedichas.”

Respecto a estos permisos debe tenerse en cuenta que quedan sujetos a reglamentación a través del Reglamento Interno de Trabajo de cada empresa.

3.2.1.2.2.2. Marco jurídico de las licencias remuneradas y permisos para empleados públicos

- El Decreto número 1083 de 2015 prescribe:

“**Artículo 2.2.5.5.3 Licencia.** Las licencias que se podrán conceder al empleado público se clasifican en:

1. No remuneradas:
 - 1.2. Ordinaria.
 - 1.2. No remunerada para adelantar estudios
2. Remuneradas:
 - 2.1 Para actividades deportivas.
 - 2.2 Enfermedad.
 - 2.3 Maternidad.
 - 2.4 Paternidad.
 - 2.5 Luto.

Parágrafo. Durante las licencias el empleado conserva su calidad de servidor público y, por lo tanto, no podrá desempeñar otro cargo en entidades del Estado, ni celebrar contratos con el Estado, ni participar en actividades que impliquen intervención en política, ni ejercer la profesión de abogado, salvo las excepciones que contemple la ley. (...)

Artículo 2.2.5.5.8 Licencia para actividades deportivas. La licencia remunerada para actividades deportivas se concederá a los servidores públicos que sean seleccionados para representar al país en competiciones o eventos deportivos internacionales en calidad de deportistas, dirigentes, personal técnico y auxiliar, científico y de juzgamiento. La solicitud deberá efectuarse a través del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (“Coldeportes”), en la que se hará expresa manifestación sobre el hecho de la escogencia y con la indicación del tiempo requerido para asistir al evento.

Artículo 2.2.5.5.10 Licencias por enfermedad, maternidad o paternidad. Las licencias por enfermedad, maternidad o paternidad de los servidores públicos se rigen por las normas del régimen de Seguridad Social, en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 755 de 2002, la Ley 1822 de 2017 y demás disposiciones que las reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.

(...)

Artículo 2.2.5.5.15 Licencia por luto. Los empleados públicos tendrán derecho a una licencia por luto, por un término de cinco (5) días hábiles, contados a partir del fallecimiento de su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y segundo civil, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1635 de 2013, o las normas que la modifiquen o adicionen.

(...)

Artículo 2.2.5.5.17 Permiso remunerado. El empleado puede solicitar por escrito permiso remunerado hasta por tres (3) días hábiles cuando medie justa causa. Corresponde al nominador o a su delegado la facultad de autorizar o negar los permisos.

Artículo 2.2.5.5.18 Permiso sindical. El empleado puede solicitar los permisos sindicales remunerados necesarios para el cumplimiento de su gestión, en los términos establecidos en el Capítulo 5 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo y las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Artículo 2.2.5.5.19 Permiso académico compensado. Al empleado público se le podrá otorgar permiso académico compensado de hasta dos (2) horas diarias o hasta cuarenta (40) horas mensuales, por dos (2) años, prorrogables por un (1) año, para adelantar programas académicos de educación superior en la modalidad de posgrado en instituciones legalmente reconocidas. El otorgamiento del permiso estará sujeto a las necesidades del servicio, a juicio del jefe del organismo.

Artículo 2.2.5.5.20 Permiso para ejercer la docencia universitaria. Al empleado público se le podrá otorgar permiso remunerado para ejercer la docencia universitaria en hora cátedra hasta por cinco (5) horas semanales. El otorgamiento del permiso estará sujeto a las necesidades del servicio a juicio del jefe del organismo.”

Teniendo en cuenta el anterior paneo normativo, resulta fundamental actualizar el Derecho Laboral (tanto en el sector público como en el sector privado) implementando acciones afirmativas para que las mujeres y personas menstruantes no se enfrenten a situaciones que pueden ir en contra de su dignidad humana en el contexto laboral, tales como asistir a laborar a pesar de contar con fuertes dolores, afrontar la falta de baños o condiciones higiénicas adecuadas, o ser despedidas por no asistir al trabajo como consecuencia de los efectos biológicos de la menstruación (Rincón, 2022).

3.2.1.3. Marco jurisprudencial

A través de su jurisprudencia la Corte Constitucional ha moldeado el camino para la promoción, a través de leyes como la aquí propuesta, de estrategias que promuevan la igualdad material a favor de grupos tradicionalmente discriminados, como es el caso de la población menstruante, tal como se evidencia a continuación:

- **Sentencia C-410 de 1994:** Aborda el contenido y alcance del principio de no discriminación preceptuando que:

“...se puede afirmar que existe la decisión constitucional de remediar situaciones de inferioridad fncadas en estereotipos o prejuicios sociales de reconocida persistencia y que a la prohibición de discriminar se suma la voluntad de erradicar esas conductas o prácticas arraigadas, que

han ubicado a personas o a sectores de la población en posiciones desfavorables. Se impone, entonces, el compromiso de impedir el mantenimiento y la perpetuación de tales situaciones, por la vía de neutralizar las consecuencias de hecho que de ellas se derivan. La prohibición constitucional de discriminar se vincula estrechamente a la noción sustancial de igualdad, formulada de manera más precisa en el segundo inciso del artículo 13, que encarga al Estado de promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva” y de adoptar “medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

- **Sentencia C-082 de 1999:** Frente a la implementación de acciones afirmativas para abordar la discriminación que han sufrido las mujeres, plantea:

“...en algunos eventos, se justifican diferenciaciones en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina. En este sentido se autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económicos y sociales...”

A su vez, existen una serie de sentencias que abordan a la mujer como sujeto de especial protección constitucional y por tanto, la necesidad de implementar acciones afirmativas con el fin de subsanar la situación de desventaja que ha padecido históricamente con respecto a los hombres, dentro de dichos pronunciamientos se destacan:

- **Sentencia C-410 de 1994:** “...cuando la mujer logra superar el obstáculo inicial de acceder a un trabajo, las dificultades persisten, impidiéndosele en gran medida la promoción dentro del mismo, porque la organización laboral sigue asentada sobre bases masculinas, las normas y las experiencias de los hombres dominan el mundo del trabajo que se estructura conforme a un modelo en el que la presencia femenina se torna extraña y por ende inestable”.

“...mujeres y hombres conforman grupos cuya condición es distinta, pues es un hecho incontrovertible que nuestra sociedad deslinda con claridad los papeles y funciones que cumplen unas y otros...”

- **Sentencia C-082 de 1999,** advierte a los administradores de justicia que, en cumplimiento de las normas internacionales y en respeto del Bloque de Constitucionalidad, den solución efectiva a casos en los que se investiguen hechos de violencia contra la mujer con base en criterios diferenciadores de género.
- **Sentencia C-534 de 2005:** “...el carácter de grupo marginado o discriminado del colectivo de las mujeres abre la posibilidad, para que el legislador utilice el criterio del

género como elemento de distinción para protegerlas eficazmente”

- **Sentencia T-878 de 2014:** “...en Colombia las mujeres han padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familia, a la educación y al trabajo...”.

Siguiendo los siguientes precedentes, hasta 2019 a través de la sentencia T-398 la Corte Constitucional da un paso fundamental al reconocer la higiene menstrual como una concreción del derecho a la salud sexual y reproductiva, contando con distintas dimensiones que se promueven a través del presente proyecto de ley, así la Corte decantó los siguientes planteamientos:

· “El derecho al manejo de la higiene menstrual es un derecho de las mujeres (sin excluir a personas que tengan una identidad de género diversa). Ello se debe, por una parte, a que la menstruación es un proceso biológico que se predica de ella y, por otra parte, a que dicho proceso ha constituido en un factor histórico de segregación de la mujer”.

“...Este se define, a su vez, como el derecho de toda mujer a usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual. La literatura ha sostenido, que el uso adecuado comprende cuatro condiciones esenciales, a saber: a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna.

“...en materia de higiene menstrual, en general, [...] el Estado se encuentra en la obligación de brindar instalaciones adecuadas, tales como baños públicos, hogares de paso, entre otros, para que las mujeres puedan llevar a cabo las actividades (entre ellas higiene) relacionadas con su proyecto de vida; asimismo, el Estado debe tomar todas las medidas necesarias, para que las situaciones de estigmatización y exclusión sean superadas.”

· “...educación sobre higiene menstrual: Las mujeres tienen derecho, además, a contar con espacios de formación, en los cuales se garantice el acceso a la información y el conocimiento del proceso de menstruación y de las opciones existentes en materia de higiene menstrual...El objetivo del componente educativo es permitirle a la persona conocer que la menstruación no debe ser estigmatizada y que las mujeres tienen el derecho a acceder y a decidir sobre el manejo de su menstruación durante la vida diaria. Esto implica, por una parte, que haya un trabajo desde la familia, las instituciones educativas y la sociedad, el cual tenga por objeto revisar los tabús existentes sobre la

menstruación, para así trascenderlos y superarlos. Por otra parte, implica que dicho trabajo no sea realizado únicamente por mujeres y para mujeres, sino que todos los actores involucrados “se sensibilicen y reconozcan las maneras como pueden aportar para que la vivencia del manejo de la higiene menstrual sea una experiencia positiva” para las mujeres.”

4. Derecho Comparado

4.2 Derecho comparado:

El derecho a contar con permiso laboral como consecuencia de los padecimientos y otros síntomas derivados de la menstruación se ha reconocido en distintos países del mundo y en otros se ha avanzado en propuestas legislativas, así:

Tabla 2. Derecho comparado

País	Medida
Japón	Desde 1947, este país implementó una licencia de reposo de un día al mes. Así, el artículo 68 de La Ley de Normas de Japón estableció la seirikyuka (licencia fisiológica) que beneficia a las mujeres que padecen menstruaciones dolorosas o cuyos síntomas se agudizan en razón del trabajo. En este país se aborda como un derecho biológico o natural (Rincón, 2022).
Corea del Sur	Desde 1953 las trabajadoras cuentan con la posibilidad de tomar un día menstrual libre al mes, que no se paga. En caso de incumplimiento las empresas pueden ser multadas con un total de 5 millones de won (4.000 dólares).
Indonesia	Desde 1948 se estableció una licencia extensible a dos días.
Taiwán	Taiwán reconoce el derecho a la licencia menstrual, un día en el mes y en total tres días por año. Es posible que las trabajadoras cuenten con más días en razón a la menstruación, pero se contabilizan como licencia por enfermedad. Este permiso es remunerado.
Zambia	En 2015 este país aprobó una ley, que se conoce como “El Día de la Madre”, que garantiza a las mujeres el derecho a una licencia menstrual, con base en el cual pueden contar con un día al mes, sin previo aviso ni certificado médico, en caso de menstruaciones dolorosas.
España	Se aprobó un proyecto de ley por el que se crea un permiso menstrual para todas las mujeres que sufran menstruaciones dolorosas, el cual tiene en consideración la situación de incapacidad temporal generada por la menstruación incapacitante secundaria o dismenorrea secundaria asociada a patologías como la endometriosis. La ley no plantea cuánto tiempo durará esta licencia por enfermedad.
Argentina	Desde el año 2014, en el municipio de Federación se otorga a las empleadas públicas un día de permiso cuando se sientan imposibilitadas para trabajar durante su periodo menstrual (día femenino).

País	Medida
México (Congreso de la Ciudad de México)	El 14 de febrero de 2023 el Congreso de la Ciudad de México aprobó dos iniciativas para reformar la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de garantizar que los empleadores otorguen dos días pagos al mes a las mujeres trabajadoras y personas menstruantes que sufran dismenorrea (o cólicos) en grado incapacitante.(Rodríguez, 2023)

Fuente: Elaboración propia con base en información de cada país y la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 378 de 2023 Cámara.

A su vez, esta medida se ha implementado en distintas empresas privadas alrededor del mundo como el fondo de pensiones australiano Future Super, la empresa Zomato o Louis Design que ofrecen seis, diez o doce días pagos al año a sus empleadas con menstruaciones dolorosas. (France 24, 2022)

Finalmente es fundamental destacar que la Sociedad de Activos Especiales (SAE) adoptó desde marzo de 2023 la licencia menstrual para las trabajadoras de la entidad, lo cual implica que cada mes cuenten con tres días para atender los síntomas de la menstruación siempre y cuando presenten un certificado que demuestre que padecen dolores menstruales incapacitantes que les dificulte realizar su labor. Dentro de la sustentación brindada por la SAE se destaca: “La implementación de esta medida se orienta a dignificar la salud menstrual, entendiendo el impacto de los efectos de la menstruación varían, por lo que la solicitud de trabajo en casa será voluntaria de quien lo requiera, si lo considera necesario; contribuyendo con ello a la salud, bienestar y sentido de pertenencia de las trabajadoras” (Colprensa, 2023)

5. Conflictos de Interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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.(...)*”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“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”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que se trata de una acción de carácter general.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación 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 en las que pueda estar incurso.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se hacen las siguientes modificaciones:

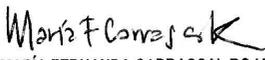
TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
<p>Artículo 9º. Adiciónese los numerales 6 y 7 al artículo 239 del Capítulo V del Código Sustantivo de Trabajo, los cuales quedarán así:</p> <p>6. Ninguna trabajadora o persona menstruante puede ser despedida por motivo de su periodo menstrual y sus síntomas.</p> <p>7. La trabajadora o persona menstruante que sea despedida por motivo de su periodo menstrual y sus síntomas, tendrá derecho al pago adicional de una indemnización igual a sesenta (60) días de trabajo, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con su contrato de trabajo.</p>	<p>Artículo 9º. Adiciónese los numerales 6 y 7 al artículo 239 del Capítulo V del Código Sustantivo de Trabajo, los cuales quedarán así:</p> <p>6. Ninguna trabajadora o persona menstruante puede ser despedida por motivo de su periodo menstrual y sus síntomas <i>médicamente comprobados y certificados, y notificados al empleador.</i></p>	<p>Se acoge la sugerencia del honorable Representante Chaparro y honorable Representante Londoño.</p>
<p>Artículo 12. Modifíquese el artículo 244 del Código Sustantivo de trabajo.</p> <p>Artículo 244. <i>Certificados médicos.</i> A solicitud de la mujer o persona trabajadora interesada, los certificados médicos necesarios, según este capítulo, deben ser expedidos gratuitamente por los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial y por los de todas las entidades de Higiene, de carácter oficial.</p> <p>Parágrafo. En caso de solicitar la licencia menstrual remunerada, establecida en el artículo 238 A de este capítulo, la mujer o persona menstruante debe contar con el concepto o constancia médica de Seguridad Salud en el Trabajo, respectivamente y/o la valoración oportuna de la Entidad Prestadora de Salud.</p>	<p>Artículo 12. Modifíquese el artículo 244 del Código Sustantivo de trabajo.</p> <p>Artículo 244. <i>Certificados médicos.</i> A solicitud de la mujer o persona trabajadora interesada, los certificados médicos necesarios, según este capítulo, deben ser expedidos gratuitamente por los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial y por los de todas las entidades de Higiene, de carácter oficial, y por las EPS.</p> <p>Parágrafo. En caso de solicitar la licencia menstrual remunerada, establecida en el artículo 238 A de este capítulo, la mujer o persona menstruante debe contar con el concepto o constancia médica de Seguridad Salud en el Trabajo, respectivamente y/o la valoración oportuna de la Entidad Prestadora de Salud.</p> <p><u>Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, reglamentará, en un período no mayor de seis (6) meses a partir</u></p>	<p>Se agrega parágrafo con el fin de definir mejor el alcance del artículo.</p> <p>Se agrega comentarios del honorable Representante Londoño.</p>

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
	<p><u>de la promulgación de esta ley, los criterios, disposiciones y mecanismos de seguimiento necesarios para la pronta emisión de constancias médicas, permisos y diagnósticos relacionados con la menstruación en el ámbito laboral.</u></p> <p><u>Dicha reglamentación deberá garantizar el ejercicio pleno del derecho a la licencia menstrual remunerada por parte de las mujeres y personas menstruantes, en concordancia con las disposiciones contenidas en esta ley. El proceso de regulación contemplará la protección de los derechos laborales de las trabajadoras y personas menstruantes, evitando cualquier forma de discriminación y asegurando la adecuada prestación de servicios médicos oportunos para atender a la población objeto.</u></p>	
<p>Artículo 13. Estrategias pedagógicas para la democratización de la información sobre derechos menstruales. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación, las secretarías de salud municipales y departamentales, las instituciones educativas y las empresas, ya sean públicas o privadas, son los encargados de adelantar campañas informativas y pedagógicas alrededor de la garantía de los derechos menstruales, la higiene menstrual, la estigmatización de la salud menstrual de las mujeres y personas menstruantes que se encuentren en ese momento puntual de su ciclo menstrual.</p>	<p>Artículo 13. Estrategias pedagógicas para la democratización de la información sobre derechos menstruales. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación, las secretarías de salud municipales y departamentales, las instituciones educativas y las empresas, ya sean públicas o privadas, son los encargados de adelantar campañas informativas y pedagógicas alrededor de la garantía de los derechos menstruales, la higiene menstrual, la estigmatización de la salud menstrual de las mujeres y personas menstruantes que se encuentren en ese momento puntual de su ciclo menstrual.</p> <p><u>Parágrafo. Las Instituciones de Educación Superior, en el marco de su autonomía, podrán adelantar las campañas informativas y pedagógicas propuestas en este artículo.</u></p>	<p>Se incluye parágrafo atendiendo concepto del Ministerio de Educación.</p>

7. Proposición.

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar al **Proyecto de Ley número 142 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea la licencia menstrual y se establecen lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la protección de los derechos menstruales y se dictan otras disposiciones.** conforme al texto que se adjunta.

Cordialmente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 HECTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO Representante a la Cámara por Boyacá
 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara por Arauca

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea la licencia menstrual y se establecen lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la protección de los derechos menstruales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República,
 DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de la licencia menstrual obligatoria con la intención de promover y garantizar el bienestar, la salud y la dignidad menstrual, estableciendo principios, contenidos y disposiciones de la Política Pública para la garantía del ejercicio y goce efectivo de los derechos menstruales en función a los derechos laborales, sexuales y reproductivos de las mujeres y personas trabajadoras menstruantes en el territorio nacional.

**TÍTULO I
 DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 2°. Principios. La presente Ley se rige por los siguientes principios orientadores.

Dignidad menstrual: Todas las personas tienen derecho a que el Estado y los actores que conforman el conglomerado social colombiano, respeten su dignidad humana y establezca mecanismos para su protección, la menstruación está intrínsecamente relacionada con la dignidad humana, lo que implica posicionar la menstruación como un tema vinculado a los derechos humanos.

Equidad menstrual: Toda niña, joven, mujer o persona menstruante tiene derecho a un trato igualitario y no discriminatorio por su condición biológica natural de menstruar.

Artículo 3°. Derechos menstruales. La menstruación es un tema de salud pública. Toda mujer o persona menstruante es titular de derechos menstruales a los cuales debe acceder de forma libre y equitativa para garantizar una vivencia menstrual enmarcada en el buen manejo de la gestión menstrual, la salud, el bienestar, la igualdad de género, la educación y su empoderamiento con respecto al ejercicio de sus derechos menstruales.

Artículo 4°. Reconocimiento de la Menstruación como un proceso fisiológico natural que puede llegar a ser incapacitante. Se proclama que los efectos secundarios que acompañan el sangrado menstrual, pueden reducir temporalmente la autonomía de las mujeres y personas menstruantes para ejercer con normalidad las actividades propias de la cotidianidad, afectando en forma negativa y directa su calidad de vida en el ámbito laboral, por lo cual están en toda la libertad de hacer uso o no del derecho a la licencia menstrual de un día por mes calendario.

Artículo 5°. No discriminación a mujeres y personas menstruantes. No se permite conducta o comportamiento de discriminación y exclusión a mujeres y personas menstruantes que quieran hacer uso efectivo de la licencia menstrual.

Artículo 6°. Protección de la intimidad y seguridad de mujeres y personas menstruantes. Es deber del sector público y privado velar y asistir a esta población ante cualquier exposición innecesaria que estigmaticen a las mujeres y personas menstruantes, bajo ninguna circunstancia, incluyendo, entre otras, las derivadas del acceso efectivo a su derecho a la licencia menstrual.

TÍTULO II

MEDIDAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN LABORAL POR MOTIVOS DE GÉNERO COMO CONSECUENCIA DE LA MENSTRUACIÓN Y PARA GARANTIZAR EL GOCE EFECTIVO DE LA LICENCIA MENSTRUAL.

Artículo 7°. Modifíquese el Título del Capítulo V del Código Sustantivo de Trabajo, el cual quedará así:

Protección a la maternidad, protección de menores y protección de los derechos menstruales

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 238 A al Código Sustantivo de Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 238 A. Descanso remunerado por síntomas menstruales. Las trabajadoras y personas menstruantes tienen derecho a una licencia remunerada de un día por mes calendario ante la imposibilidad de llevar a cabo su jornada laboral debido a los síntomas generados por su periodo menstrual. Esta licencia remunerada no afectará su ingreso salarial, antigüedad, pago de primas, vacaciones, bonos, incentivos u otro derecho laboral adquirido.

El empleador podrá conceder mayor tiempo de licencia remunerada que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora o persona menstruante presenta un certificado médico en el cual se expongan las razones médicas que justifiquen ese mayor número de días de descansos a los ya establecidos previamente.

Queda a elección propia y exclusivamente de las trabajadoras y personas menstruantes el día que consideren que deben suspender su asistencia a la jornada laboral. La trabajadora o persona menstruante tiene el derecho a elegir el día en que tomará la licencia a la que hace referencia el presente artículo.

Parágrafo 1°. La trabajadora o persona menstruante podrá tomar una nueva licencia en un plazo mínimo de veintiséis (26) días contados a partir del momento en que tomó la licencia menstrual.

Parágrafo 2°. Los beneficios incluidos en este artículo, no excluyen a servidores y servidoras públicas.

Artículo 9°. Adiciónese los numerales 6 y 7 al artículo 239 del Capítulo V del Código Sustantivo de Trabajo, los cuales quedarán así:

6. Ninguna trabajadora o persona menstruante puede ser despedida por motivo de su periodo menstrual y sus síntomas médicamente comprobados y certificados, y notificados al empleador.

Artículo 10. Modifíquese los numerales 1 y 2 del artículo 241 de Capítulo V del Código Sustantivo de Trabajo, los cuales quedarán así:

1. El empleador está obligado a conservar el puesto de la mujer o la persona trabajadora que esté disfrutando de los descansos remunerados de que trata este capítulo, de licencia por enfermedad motivada por el embarazo, parto o síntomas relacionados con el periodo menstrual.
2. No producirá efecto alguno el despido que el empleador comunique a la trabajadora en tales períodos, o en tal forma que, al hacer uso del preaviso, éste expire durante los descansos o licencias mencionadas.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 243 del Capítulo V del Código Sustantivo de trabajo.

Artículo 243. Incumplimiento. En caso de que el empleador no cumpla con la obligación de otorgar los descansos remunerados de que tratan los artículos 236, 237 y 238 A, la mujer o persona trabajadora

tiene derecho, como indemnización, al doble de la remuneración de los descansos no concedidos.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 244 del Código Sustantivo de trabajo.

Artículo 244. *Certificados médicos.* A solicitud de la mujer o persona trabajadora interesada, los certificados médicos necesarios, según este capítulo, deben ser expedidos gratuitamente por los médicos de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial y por los de todas las entidades de Higiene, de carácter oficial, y por las EPS.

Parágrafo. En caso de solicitar la licencia menstrual remunerada, establecida en el artículo 238 A de este capítulo, la mujer o persona menstruante debe contar con el concepto o constancia médica de Seguridad Salud en el Trabajo, respectivamente y/o la valoración oportuna de la Entidad Prestadora de Salud.

Párrafo 2°. El Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, reglamentará, en un período no mayor de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, los criterios, disposiciones y mecanismos de seguimiento necesarios para la pronta emisión de constancias médicas, permisos y diagnósticos relacionados con la menstruación en el ámbito laboral.

Dicha reglamentación deberá garantizar el ejercicio pleno del derecho a la licencia menstrual remunerada por parte de las mujeres y personas menstruantes, en concordancia con las disposiciones contenidas en esta ley. El proceso de regulación contemplará la protección de los derechos laborales de las trabajadoras y personas menstruantes, evitando cualquier forma de discriminación y asegurando la adecuada prestación de servicios médicos oportunos para atender a la población objeto.

TÍTULO IV

MEDIDAS PEDAGÓGICAS PARA COMBATIR EL ESTIGMA SOCIAL Y CULTURAL SOBRE LA MENSTRUACIÓN Y GARANTIZAR EL USO EFECTIVO DEL DERECHO A LA LICENCIA MENSTRUAL.

Artículo 13. *Estrategias pedagógicas para la democratización de la información sobre derechos menstruales.* El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación, las secretarías de salud municipales y departamentales, las instituciones educativas y las empresas, ya sean públicas o privadas, son los encargados de adelantar campañas informativas y pedagógicas alrededor de la garantía de los derechos menstruales, la higiene menstrual, la estigmatización de la salud menstrual de las mujeres y personas menstruantes que se encuentren en ese momento puntual de su ciclo menstrual.

Parágrafo. Las Instituciones de Educación Superior, en el marco de su autonomía, podrán adelantar las campañas informativas y pedagógicas propuestas en este artículo.

TÍTULO IV

VIGILANCIA, CONTROL Y SEGUIMIENTO.

Artículo 14. *Facultades y competencias.* El Gobierno nacional, junto con los entes descentralizados, en un término inferior de un (1) año a partir de la promulgación de la ley, reglamentará los mecanismos y planes necesarios para garantizar el goce efectivo del derecho a la licencia menstrual con el fin de prevenir su desuso.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo y la Superintendencia de Salud definirán los mecanismos administrativos para la investigación, vigilancia y sanción de las personas naturales o jurídicas que contravengan esta Ley.

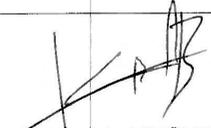
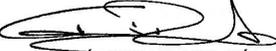
TÍTULO V

VIGENCIA Y DEROGATORIAS.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente Ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 HECTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO Representante a la Cámara por Boyacá
---	--

 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara por Arauca
---	--

9 REFERENCIAS

Moya González, D. P. (2019). La menstruación como política pública innovadora en el marco de los derechos sexuales y reproductivos de niñas y mujeres en Colombia.

Vanessa, V. T. L. E. (2021, 7 octubre). Licencia menstrual: ¿que se quede o que se vaya? SietePolas. <https://sietepolas.wordpress.com/2021/09/22/licencia-menstrual-que-se-queda-o-que-se-vaya/>.

CincoDías. El País. (2016, 2 marzo). Una empresa británicadará días libres por menstruación. CincoDías. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/02/empresas/1456937730_791233.htm.

Ruiz-Navarro, C. (2019). Las mujeres que luchan se encuentran: Manual de feminismo pop latinoamericano. Grijalbo.

Menstruación. (2022, 21 septiembre). Ecofeminita.

<https://ecofeminita.com/menstruacion/?v=796834e7a283>

Rincón, A. C. A., Castillejo, A. S. M., & Mantilla, N. J. A. (2022). Necesidad de regulación de licencia a las empleadas públicas que padecen dismenorrea en Colombia.

Opinión Jurídica, 21(45), 379-394. · Felitti, K. (2016). El ciclo menstrual en el siglo XXI. Entre el mercado, la ecología y el poder femenino. *Sexualidad, Salud y Sociedad (Río de Janeiro)*, 175-208.

La menstruación y derechos humanos - Preguntas frecuentes. (s. f.). Fondo de Población de las Naciones Unidas. <https://www.unfpa.org/es/menstruaci%C3%B3n-preguntas-frecuentes>

Devs, E. (2022, 21 septiembre). Septiembre 2022. Ecofeminista. <https://ecofeminista.com/cuanto-cuesta-menstruar-septiembre-2022/?v=796834e7a283>.

UNESCO. (2005). Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180_spa.

La UNESCO y la OMS instan a los países a que conviertan cada escuela en una escuela promotora de la salud. (2021, 22 junio). <https://www.who.int/es/news/item/22-06-2021-unesco-and-who-urge-countries-to-make-every-school-a-health-promoting-school>.

Investigación y recogida de datos: Poner fin a la violencia contra las mujeres. (s. f.). ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/research-and-data>

Sentencia C- 667/06. (s. f.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-667-06.htm> · Colombia, C. D. (1991). Constitución política de 1991. Bogotá, D. C, Colombia.

Sentencia C- 410/94. (s. f.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-410-94.htm> · Sentencia C-082/99. (s. f.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-082-99.htm>

Sentencia T- 878/14. (s. f.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-878-14.htm> · Sentencia T- 398/19. (s. f.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Concepto PL 322/21 (C) “Por medio del cual se desarrollan los derechos menstruales”. <https://www.camara.gov.co/derechos-menstruales>.

UNICEF. (2017). Higiene menstrual en las niñas de las escuelas del área rural en el pacífico colombiano: Choco– Bagadó, Cauca-Santander de Quilichao, Nariño–Ipiales. Recuperado de <https://docplayer.es/62164719-Higiene-menstrual-en-las-ninas-delas-escuelas-del-area-rural-en-el-pacifico-colombiano-choco-bagado-cauca-santander-de-quilichao-narino-ipiales.html>

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/Nota-estadisticaMenstruacion-Colombia_VF.pdf.

Colprensa (2023) SAE, Primera Entidad en establecer La licencia menstrual en Colombia, Noticias de Cali, Valle y Colombia - Periódico: Diario El País. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/colombia/sae-primera-entidad-en-establecer-la-licencia-menstrual-en.html>

[elpais.com.co/colombia/sae-primera-entidad-en-establecer-la-licencia-menstrual-en.html](https://www.elpais.com.co/colombia/sae-primera-entidad-en-establecer-la-licencia-menstrual-en.html)

Congreso de la República (2023). Exposición de motivos Proyecto de Ley número 378 de 2023 C. Bogotá.

Congreso de la República (2023). Exposición de motivos Proyecto de Ley 142 de 2023 C. Bogotá.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-410 de 1994, Sala Plena. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-082 de 1999, Sala Plena. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-534 de 2005, Sala Plena. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá.

Corte Constitucional. (2014). Sentencia T-878 de 2014, Sala Quinta de Revisión. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá.

Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-573 de 2016, Sala Novena de Revisión. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá.

Corte Constitucional. (2019). Sentencia T-398 de 2019, Sala Novena de Revisión. M.P. Alberto Rojas Ríos. Bogotá.

Corte Constitucional. (2021). Sentencia C-025 de 2021, Sala Plena. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Bogotá.

DANE, Profamilia - Share Net Colombia, Caja de Compensación Familiar de Antioquia - COMFAMA (2022). Menstruación en Colombia. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/Nota-estadistica-Menstruacion-Colombia_VF.pdf

Fabián, K. (2023). Disponible en: <https://sputniknews.lat/20230217/licencia-menstrual-estos-son-los-paises-que-la-permiten--1135868219.html>

France 24 (2022) *La ‘Licencia menstrual’, un derecho previsto en pocos países*, France 24. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220526-la-licencia-menstrual-un-derecho-previsto-en-pocos-pa%C3%ADses>

Rincón, A. C. A., Castillejo, A. S. M., & Mantilla, N. J. A. (2022). Necesidad de regulación de licencia a las empleadas públicas que padecen dismenorrea en Colombia. *Opinión Jurídica*, 21(45), 379-394.

Rodríguez, G. (2023). Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2023/02/24/opinion/016a1pol>

Ascanio Rincón, A. C., Márquez Castillejo, A. S., & Ascanio Mantilla, N. J. (2022). Necesidad de regulación de licencia a las empleadas públicas que padecen dismenorrea en Colombia. *Opinión Jurídica*, 21(45), 379-394. <https://doi.org/10.22395/ojum.v21n45a17>

Arízaga Montalván, B. y Tenesaca Lupercio, T. (2023). Licencia por dismenorrea para mujeres de edad fértil que prestan servicios laborales en Ecuador. [Trabajo de titulación]. Universidad Católica de Cuenca.

Bloom Colombia. (2023). La licencia menstrual: cómo impacta la menstruación en tu jornada laboral. <https://bloomcolombia.com/blogs/blogempoderamientofemenino/licencia-menstrual-como-impacta-la-menstruacion-en-tu-jornada-laboral>

Levitt, R. B., & Barnack-Tavlaris, J. L. (2020). Addressing menstruation in the workplace: the menstrual leave debate. *The Palgrave handbook of critical menstruation studies*, 561-575.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el 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.

Bogotá, D.C., 20 de noviembre de 2023

Honorable Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

PRESIDENTE

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia

Asunto: Informe de ponencia primer debate al Proyecto de Ley número 172 de 2023 Respetado presidente.

En los términos de los artículos 150, 153 y 169 de la Ley 5ª de 1.992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 172 de 2023 Cámara**, *por medio del cual se adiciona el parágrafo 3º 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.*

Cordialmente,



LUIS CARLOS OCHOA
H.R. Departamento de Antioquia
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el 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. Trámite de la Iniciativa.

En el mes de agosto del año 2023 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes,

el **Proyecto de Ley número 172 de 2023 Cámara**, **Proyecto de Ley número 172 de 2023 Cámara**, *por medio del cual se adiciona el parágrafo 3º 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*, como iniciativa del honorable Representante a la Cámara Álvaro Rueda.

El día 22 de septiembre de 2023 por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes y de conformidad con el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el honorable Representante Luis Carlos Ochoa fue designado como ponente para primer debate al **Proyecto de Ley número 172 de 2023 Cámara**, *por medio del cual se adiciona el parágrafo 3º 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.*

2. Objeto del Proyecto de Ley.

Este proyecto de ley tiene como objetivo modificar la destinación específica de los recursos por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, establecido en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre, y así, permitirles a las entidades territoriales que lo requieran, la destinación de esos recursos para el pago de nómina de única y exclusivamente de agentes de tránsito y grupos de control vial los cuales garantizan el cumplimiento 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 el fin principal del recaudo de estos recursos.

3. Fundamentos Normativos

Es importante señalar en primer lugar el tratamiento dado a los recursos recaudados por multas de tránsito, para ello, el Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto Ley 111 de 1996 señala en el artículo 87 lo siguiente:

Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas.

Como allí se expone, las multas se clasifican en ingresos no tributarios, los cuales a través del artículo 160 del Código de Tránsito recibieron una destinación específica así:

Artículo 160. Destinación de Multas y Sanciones. "artículo modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:" 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.

Como consecuencia, el artículo citado condiciona la destinación de estos recursos para la ejecución de planes y proyectos para el sector de movilidad, como: planes de tránsito, transporte, movilidad, educación, dotación de equipos entre otros, lo que permite concluir que estos ingresos no son corrientes de libre destinación.

El Código de Tránsito establece a su vez en el artículo 159 parágrafo segundo que la propiedad de las multas es exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción:

Artículo 159. Cumplimiento. “Artículo modificado por el artículo 206 del Decreto número 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:” 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 estos.

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.

De acuerdo con el concepto C.E. 1589 de 2004 del Consejo de Estado, en el cual la Sala de Consulta y Servicio Civil responde a una consulta realizada por el Ministerio del Interior y de Justicia (Hoy Ministerio del Interior), se establece que la distribución de los recursos recaudados por sanciones procedentes del Código Nacional de Tránsito y su destinación están determinadas por el Congreso de la República, es decir por vía legal. Así mismo, reitera nuevamente las plenas facultades del **Congreso de la República** para establecer el destino de estos recursos, a pesar de que los mismos sean recaudados por organismos territoriales. Por lo tanto, asignar o no una destinación especial por parte del legislador no iría en contravía de la autonomía de las Entidades Territoriales beneficiarias de estos recursos.

Es importante señalar, además, que Ley 617 del 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 número 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, en su artículo 3°, establece lo siguiente:

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.

Se concluye con el citado artículo que los ingresos por concepto de multas no pueden usados para un fin distinto al dado por el artículo 160 del Código de Tránsito, artículo que es objeto de modificación en el presente proyecto de ley.

A pesar de lo anterior, de acuerdo con la Ley 2197 de 2022 Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones, en su artículo 59 establece lo siguiente:

Artículo 59. Las entidades territoriales podrán destinar hasta un 50% de los recursos provenientes de las multas y sanciones por infracciones de tránsito para la ejecución de acciones y medidas que permitan realizar labores de control operativo y regulación de tránsito en los territorios, con el propósito de verificar el cumplimiento de las normas de seguridad vial.

De acuerdo con este artículo, se evidencia que para la ejecución de acciones y medidas que permitan la realización de las labores descritas, es necesario contar con el **talento humano** que garantice la correcta ejecución de los controles de acuerdo con las normas de seguridad vial, lo cual justifica que los recursos por recaudo de multas de tránsito garanticen el talento humano idóneo en

las vías del país, pero en conceptos emitidos por el Ministerio de Transporte, a pesar del artículo antes mencionado, la destinación de los recursos de multas siguen estando condicionadas por el artículo 160 del Código de Tránsito el cual les da una destinación específica como se mencionó previamente.

Según la sentencia C-495 de 1998, la Corte Constitucional menciona la naturaleza jurídica de estos ingresos los cuales, como se mencionó anteriormente constituyen un ingreso no tributario, además indica que la destinación contenida en el Código de Tránsito no va en contravía del artículo 359 constitucional pues este artículo se refiere a rentas tributarias:

Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. *Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.*
2. *Las destinadas para inversión social.*
3. *Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.*

Por último, de acuerdo con la Ley 1702 de 2013, en su artículo 5° se establecen ciertas definiciones para la aplicación de esta ley:

Seguridad Vial. *Entiéndase por seguridad vial el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas.*

Plan Nacional de Seguridad Vial. *Se tratará de un plan, basado en el diagnóstico de la accidentalidad y del funcionamiento de los sistemas de seguridad vial del país. Determinará objetivos, acciones y calendarios, de forma que concluyan en una la acción multisectorial encaminada a reducir de víctimas por siniestros de tránsito. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) será el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial, que seguirá vigente hasta que se apruebe la ley y se promulgue un nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial.*

Campañas de Prevención Vial. *Decididos intentos de informar, persuadir o motivar a las personas en procura de cambiar sus creencias y/o conductas para mejorar la seguridad vial en general o en un público grande específico y bien definido,*

típicamente en un plazo de tiempo determinado por medio de actividades de comunicación organizadas en las que participen canales específicos de medios de comunicación con el apoyo interpersonal y u otras acciones de apoyo como las actividades de las fuerzas policiales, educación, legislación, aumento del compromiso personal, gratificaciones, entre otros.

Como se evidencia, la seguridad vial, el Plan Nacional de Seguridad Vial y las Campañas de Prevención Vial constituyen principalmente acciones ejercidas para la disuasión de actores viales, es decir prevención de comportamientos y/o acciones en las vías, lo que indiscutiblemente requiere de la intervención de agentes de tránsito que las ejerzan y lleven a cabo estas políticas y campañas.

4. Conveniencia del Proyecto de Ley

Los organismos de tránsito en Colombia según la Ley 1310 de 2009, son entidades públicas del orden municipal distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción, así mismo, define a los agentes de tránsito y transporte como todo empleado público o contratista que tiene como funciones la regulación de la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar y hacer cumplir las normas de tránsito vigentes según la jurisdicción a la que pertenezca.

Además, la Ley en mención les asigna las siguientes funciones a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte.

Artículo 5°. Funciones Generales. Los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las Entidades Territoriales están instituidos para velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte y garantizar la libre locomoción de todos los ciudadanos y ejercer de manera permanente, las funciones de:

1. *Policía Judicial. Respecto a los hechos punibles de competencia de las autoridades de tránsito de acuerdo al Código de Procedimiento Penal y Código Nacional de Tránsito.*
2. *Educativa. A través de orientar, capacitar y crear cultura en la comunidad respecto a las normas de tránsito y transporte.*
3. *Preventiva. De la comisión de infracciones o contravenciones, regulando la circulación vehicular y peatonal, vigilando, controlando e interviniendo en el cumplimiento de los procedimientos técnicos, misionales y jurídicos de las normas de tránsito.*
4. *Solidaridad. Entre los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, la comunidad y demás autoridades.*
5. *Vigilancia cívica. De protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente y la ecología, en los ámbitos urbanos y rural contenidos*

en las actuales normas ambientales y de tránsito y transporte.

En el artículo 5° citado, una de las funciones de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte es la preventiva, pues la presencia de los agentes de tránsito disuade el actuar de los actores viales, además de su tarea regulativa y de control del tránsito, lo cual va de la mano con la función educativa al fortalecer la cultura ciudadana frente a la importancia de respetar las normas de tránsito.

Se infiere, que, en todo caso, la principal misión de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito está 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.

Por otro lado, 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.

En la gráfica se puede observar la variación en las matrículas nuevas registradas en el país:



Tomado de Proyecto de Ley “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.” (Salvavidas Organismos de Tránsito).

Como es posible observar, para el año 2020 se registra una disminución considerable en las matrículas de vehículos nuevos, lo que representó una caída del 28% en comparación con el año anterior, para el año 2021 se evidencia un aumento en matrículas, pero sin alcanzar aún los niveles de años como 2018 y 2019.

Esta situación financiera pone en riesgo las labores operativas y de control de los organismos de tránsito y transporte y de sus agentes en las vías que son los que, como se mencionó anteriormente

cumplen labores importantes de disuasión y control de la movilidad en el país, impactando los resultados los planes y proyectos de educación vial y cultura ciudadana mencionados en el artículo 160 del Código de Tránsito.

4.1. Muertes en las vías como principal problema de salud pública.

De acuerdo a datos del Dane, el 2022 fue el año más mortífero, donde por accidentes de tránsito se perdieron 8.647 vidas, lo que representa un aumento del 9.5% con respecto al año 2021, es decir, 24 fallecidos en accidentes de tránsito por día.

Entre enero y junio de 2023 se han registrado 4.029 muertes, un aumento del 6,5% frente al año 2022 para el mismo periodo, dentro de las muertes se registra 267 menores de edad, los cuales 67 es decir un 25% son menores de 12 años.



Tomado del Observatorio Nacional de Seguridad Vial

Como se observa en el histórico de cifras, la tendencia año a año incrementa lo que seguramente se observará para el año 2023 al final de la vigencia, sino se toman medidas de control y pedagogía más eficientes.

UsuarioVia	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Peatón	1.191	1.067	1.065	1.033	310	561	677
Sin Información		2	4	2			2
Usuario de bicicleta	187	180	213	200	78	132	143
Usuario de moto	3.031	2.654	2.892	2.771	1.010	1.902	2.041
Usuario de otros	4	9	5	6	2	6	10
Usuario de V.Individual	314	258	289	292	73	192	230
Usuario T.Carga	10	10	23	15	6	12	16
Usuario T.Pasajeros	336	274	356	338	55	182	177

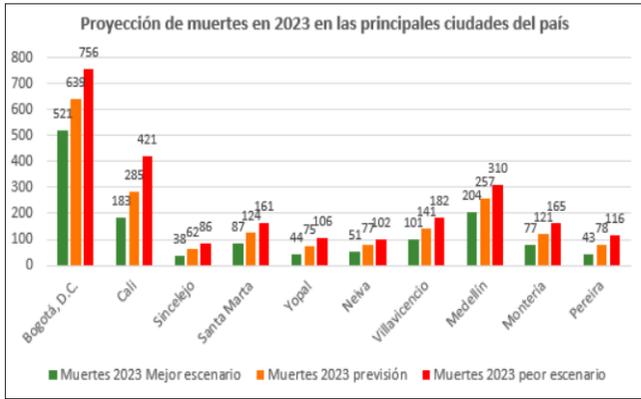
Tomado del Observatorio Nacional de Seguridad Vial

Se observa también los fallecidos por actor vial, donde los usuarios de moto presentan el mayor número de muertes, seguido por los peatones, y usuarios de vehículo particular.

Según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV) se identificaron las diez ciudades capitales en las que, para el primer semestre de 2023 presentaron un aumento significativo de muertes por accidentes de tránsito, las cuales son: Bogotá, D. C, Cali; Sincelejo, Santa Marta, Yopal, Neiva, Villavicencio, Medellín, Montería y Pereira. Con base en estas cifras, se proyectaron tres escenarios:

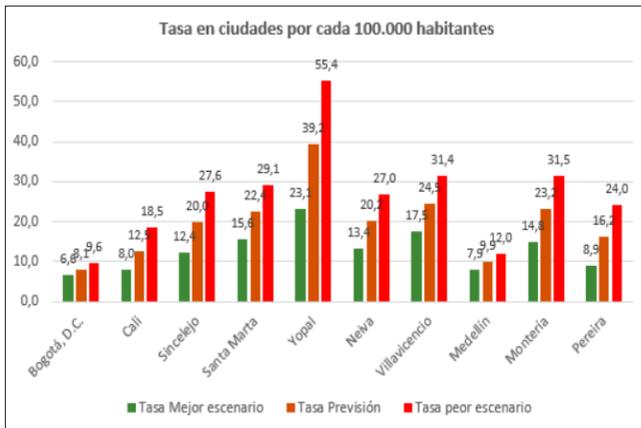
1. Intensificar las acciones efectivas de control
2. Mantener el trabajo actual realizado por las autoridades de transporte
3. Disminuir la labor de salvar vidas

A continuación, se muestran los resultados de la cuantificación y proyección de los escenarios antes descritos en los que puede terminar el año si se mantiene la tendencia actual de siniestros viales en las 10 ciudades mencionadas:



Tomado de Agencia Nacional de Seguridad Vial

Esta misma proyección se presenta en tasa por cada 100.000 habitantes:



Tomado de Agencia Nacional de Seguridad Vial

Como se evidencia las mayores muertes por cada 100.000 habitantes se presentan en la ciudad de Yopal, y la ciudad con más muertes por accidentes de tránsito es Bogotá, D. C. En esta última, entre enero y diciembre de 2022 se registraron 612 fallecidos, y entre enero y junio de 2023 se registraron 308 muertes, es decir se presenta un aumento de 27 personas para el primer semestre. Según el análisis realizado por el observatorio, si se intensificarán las labores de control por parte de los cuerpos de agentes de tránsito, las muertes se reducirían a 521 al cerrar el año para Bogotá, pero si se continuara con los controles actuales se finalizaría el 2023 con 639 fallecidos, pero si estos esfuerzos fueran reducidos se llegaría a 756 fallecidos.

Estas alarmantes cifras hacen que la seguridad vial tome un papel relevante al estar íntimamente ligada en garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la salud de todas las personas; este derecho ha sido desarrollado con base en los principios consagrados en los artículos 2º de la Constitución Política, que establece como uno de los fines del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes determinados en la Constitución y en el 82 con los derechos colectivos, entre ellos el derecho a la conservación del espacio público en condiciones adecuadas.

Por lo anterior la ANSV alertó a las entidades territoriales y autoridades de tránsito en cuestión sugiriendo no solo actividades administrativas y operativas, sino también la intervención en puntos críticos por parte de agentes viales y la intensificación de la pedagogía con todos los actores viales.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTICULADO TEXTO RADICADO	ARTICULADO TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
TÍTULO: “por medio del cual se adiciona el párrafo 3º 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.	TÍTULO: “por medio del cual se adiciona el párrafo 3º al modifica el 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”
Artículo 1º. 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 1º. 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 2º. Adiciónese el párrafo 3º 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:	Artículo 2º. Adiciónese el párrafo 3º al Modifíquese el 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 3º. 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 160. Destinación de Multas y Sanciones. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a inversión y funcionamiento que conlleven 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, nómina y prestaciones de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito vinculados legal y/o contractualmente, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios.
Artículo 3º. 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.	Artículo 3º. 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.

6. 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 plenarios.

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

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

7. Posibles Conflictos de Intereses

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 2003 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en que se dispone el incluir “(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286”, se plantea lo siguiente. Por su naturaleza, este proyecto no presenta ninguna situación de conflicto de interés, lo que no exime al congresista que así lo considere de declararse impedido al respecto.

8. Impacto Fiscal de la Iniciativa

El artículo 7º 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”., establece que en todo proyecto de ley que se ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa.

Si bien en este caso se autoriza al Gobierno nacional para disponer de las partidas presupuestales necesarias para financiar determinados proyectos y no se ordena un gasto, la presente iniciativa no genera ningún costo fiscal a mediano o largo plazo y se deja de presente en la exposición de motivos.

9. Proposición

De acuerdo a los anteriores argumentos que motivan la presente ponencia de proyecto de ley, se le solicita muy comedidamente a la Comisión Sexta Constitucional permanente de la Honorable Cámara de representantes del Congreso de la República de Colombia darle trámite **Positivo en Primer Debate al Proyecto de Ley número 172 de 2023 Cámara**, por medio del cual se adiciona el parágrafo 3º 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.


LUIS CARLOS OCHOA
 H.R. Departamento de Antioquia
 Ponente

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el 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.

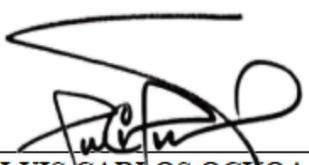
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto ajustar la legislación Colombiana en lo relacionado con la destinación específica de los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, en aras de lograr una estabilidad financiera de los organismos de tránsito, 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. Lo anterior, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 Constitucional.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 160 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019:

Artículo 160. Destinación de multas y sanciones. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a inversión y funcionamiento que conlleven 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, nómina y prestaciones de los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito vinculados legal y/o contractualmente, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios.

Artículo 3º. 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,


LUIS CARLOS OCHOA
 H.R. Departamento de Antioquia
 Ponente

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 260 DE 2023 CÁMARA**

por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.

Bogotá, D. C. noviembre de 2023

Honorable Representante,

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Congreso de la República

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Congreso de la República

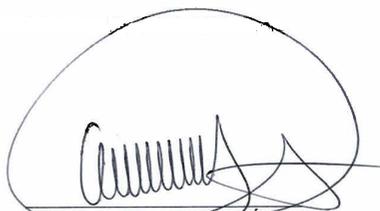
Asunto: Presentación Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 260 de 2023 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.

Honorable Presidente y respetada Secretaria reciban un cordial saludo,

En atención a la designación que se nos ha hecho como ponentes del proyecto de ley del asunto, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate, el cual se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes del trámite legislativo
2. Objeto del Proyecto de Ley
3. Contenido del Proyecto de Ley
4. Normativa relacionada con el Proyecto de Ley y la iniciativa legislativa del Congreso
5. Exposición de motivos del Proyecto de Ley
6. Consideraciones de los ponentes frente al proyecto de Ley
7. Impacto Fiscal
8. Declaración de impedimentos
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición
11. Texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 260 de 2023 Cámara

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 260 DE 2023 CÁMARA**

por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios

1. Antecedentes del Trámite Legislativo.

El Proyecto de Ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 3 de octubre de 2023, se le asignó el número consecutivo número 260 de 2023 Cámara, tiene como autor al honorable Representante *Wilmer Castellanos Hernández*.

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual notificó la designación el 2 de noviembre de 2023 como coordinador ponente al autor del proyecto, el honorable Representante *Wilmer Castellanos Hernández* y como ponentes a los honorables Representantes *Milene Jarava Díaz*, *Álvaro Henry Monedero Rivera* y *Carlos Alberto Carreño Marín*.

2. Objeto del Proyecto de Ley

La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).

3. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley cuenta con siete (7) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

El primer artículo, presenta el objeto del Proyecto, expresando que se pretende adoptar medidas que alivien las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa). Lo anterior para contribuir al posicionamiento de Colombia como despensa alimentaria y por ende a la reactivación del sector agropecuario.

El artículo segundo, indica que los deudores con obligaciones financieras a 31 de diciembre de 2022 de los programas Pran y Fonsa, podrán extinguir sus obligaciones dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley en los términos que ésta determine. Para los deudores que se acojan al Alivio especial, los programas Pran y Fonsa, asumirán costos judiciales, honorarios y valores por conceptos de seguros causados.

Los deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cuando estos cancelen la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el MADR.

Los acreedores de cartera originada en los programas Pran podrán celebrar acuerdos de recuperación de cartera sobre las obligaciones adquiridas, con la posibilidad de incluir condonación

de intereses corrientes y de mora, quitas de capital; hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley, acorde a la reglamentación que genere el Gobierno nacional .

Por su parte el artículo tercero hace referencia a la suspensión de las acciones de cobro así como de prescripción de las mismas y sus garantías a los deudores que se acojan a los alivios financieros hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley; excepto procesos concursales, acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial.

El artículo cuarto indica, que para los efectos de la presente ley se entenderá pequeño y mediano productor lo establecido por la CNCA o quien haga sus veces, al momento de adquisición del crédito.

A través del artículo quinto, se modifica el artículo 8° de la Ley 2071 de 2020, relacionado con el programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el MADR incluyendo los pequeños y medianos productores agropecuarios con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022.

El artículo sexto, establece que el MADR presentará informes trimestrales al Congreso y a la Ciudadanía respecto a avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a pequeños y medianos productores agropecuarios.

Finalmente, se contempla el artículo séptimo que establece la vigencia a partir de la promulgación de la Ley y las derogaciones de las disposiciones que le sean contrarias.

4. Normativa Relacionada con el Proyecto de Ley y la Iniciativa Legislativa del Congreso.

4.1 Constitución Política de Colombia:

Con la Constitución Política de 1991, entran en vigencia diversas disposiciones, que hacen referencia a la mejora respecto a ingreso y calidad de vida de los campesinos, la especial protección la producción de alimentos así como las condiciones especiales de crédito agropecuario.

En ese sentido, el artículo 64, establece:

“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”. (Subrayado fuera de texto)

De igual forma, el artículo 65 de la Constitución establece que:

“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.” (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente el Artículo 66, establece que:

“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.”

En concordancia con lo anterior, la presente iniciativa tiene como finalidad generar medidas para aliviar las obligaciones financieras en mora a 31 de diciembre de 2022 de pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas Pran y Fonsa en pro de la reactivación del sector.

4.2 Marco Legal

El marco jurídico legal relacionado con la iniciativa legislativa, se presenta a continuación:

- **Ley 16 de 1990.** *“por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones”*

Esta ley crea el Sistema Nacional de Crédito agropecuario y sus integrantes; define el crédito de fomento agropecuario así como el destino y los beneficiarios; establece integrantes, funciones de la comisión Nacional de Crédito Agropecuario; crea el fondo para financiamiento del sector agropecuario y delimita objeto naturaleza y administración del fondo agropecuario de garantías; entre otros.

- **Ley 101 de 1993.** *“Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”*

Esta ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales.

- **Ley 69 de 1993** *“Por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario”*

Esta ley hace referencia al seguro agropecuario en el país, programas de reaseguros, creación, objeto recursos del Fondo Nacional de Seguros Agropecuarios, líneas de crédito, objeto y recursos del fondo nacional de garantías así como control de inversiones en créditos agropecuarios.

- **Ley 731 de 2002** *“Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”*

Esta ley hace referencia a la mujer rural, en cuanto a participación en los fondos de financiamiento

del sector rural; normas asociadas a: régimen de seguridad social; educación, capacitación y recreación; participación en órganos de decisión, reforma agraria entre otros.

- **Ley 302 de 1996.** “*Por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones*”.

El Fonsa se creó por medio de la Ley 302 de 1996, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Madr), con el objetivo de otorgar apoyo económico a los productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus obligaciones, cuando en el desarrollo de dicha actividad se presente alguna de las situaciones de crisis contempladas por la Ley 1731, artículo 12 que regula este programa.

- **Ley 1504 de 2011.** “*Por medio de la cual se modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran)*”.

Modifica el Pran, respecto a alivios en obligaciones si se realizaba el pago de contado hasta el 31 de diciembre de 2014, fue modificada por el artículo 2° de la Ley 1694 de 2013, en su artículo 2°.

- **Ley 1731 de 2014** “*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)*”.

A través de esta ley se adoptan medidas en materia de financiamiento para el sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, mediante instrumentos financieros, alivio especial deudores del Fonsa y del Pran, se amplían las situaciones de crisis objeto del Fonsa así como criterios de asignación del programa y se presentan acciones encaminadas a fortalecer Corpoica.

- **Ley 1847 de 2017** “*Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa.*”

A través de esta ley se otorgaban alivios a los deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa), respecto de las obligaciones que se encontraban pendientes de pago.

- **Ley 2071 de 2020:** “*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales*”.

Esta Ley traía disposiciones normativas que pretendían “*aliviar las obligaciones financieras y no financieras de pequeños y medianos productores afectados por fenómenos fitosanitarios, afectaciones fitosanitarias y zoonositarias, climáticas y en general por cualquier otro fenómeno no controlable por el*

productor que haya afectado su actividad productiva y comercialización impidiéndoles dar cumplimiento a las mismas” para lo cual facultó al Banco Agrario de Colombia y Finagro (administrador del FAG), para aplicar acuerdos de recuperación de cartera en mora a 30 de noviembre de 2020 de deudores del Pran y Fonsa en términos y límites establecidos por el gobierno nacional, los cuales podían extinguir sus obligaciones hasta el 31 de diciembre de 2021.

- **Ley 2178 De 2021** “*Por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del Agro*”

Esta Ley modifica la ley 69 de 1993, respecto al establecimiento del seguro agropecuario, Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA). así mismo crea el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (Sigra).

4.3 Marco Jurisprudencial

A nivel jurisprudencial, se parte del concepto de que “*Una persona, familia o comunidad podría encontrarse en estado de vulnerabilidad cuando se enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos*¹. y que los riesgos de permanencia y cambios se materializan en los campesinos y trabajadores agrarios a través de “*la vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente, las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales*”²

Teniendo en cuenta lo anterior, fueron establecidos algunos criterios bajo los cuales son reconocidos por parte de la jurisprudencia los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional³:

- **Nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente.** reiterando que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada y, con ello, “*ha estado tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación por razones económicas, sociales, políticas y culturales*”⁴ así mismo se ha considerado

¹ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-606-15.htm>

² Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)

³ Colombia. Corte constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

⁴ Colombia. Corte constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (M. P. Álvaro Tafur Galvis);

que “dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza”⁵.

- **Algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia como población vulnerable que merece una especial protección constitucional.** ejemplo de ello son la “población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor”⁶ y aquellas “comunidades campesinas que dependen de recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural, que en su mayoría son personas con bajos ingresos”⁷

En relación con lo anterior, la corte constitucional “le ha dado una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias”⁸

Reivindicar los derechos del campesinado y de los trabajadores agrarios que han sido afectados históricamente por la desigualdad y la pobreza así como la mitigación de factores internos como políticas estatales, cambio climático, enfermedades vegetales y animales, el conflicto interno, cambios en las preferencias de los consumidores, limitaciones respecto a acceso a crédito y de factores externos como conflictos bélicos, fluctuaciones en tasa de cambio, escasez de insumos y fraccionamiento en el ciclo de producción- logística y comercialización que afectan pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales, forman parte de un proceso que lleva tiempo y que requiere de articulación de acciones por parte de todo tipo de actores. En ese

sentido, esta iniciativa pretende contribuir con la mitigación del efecto de los factores mencionados, respecto a las obligaciones financieras vigentes a 31 de diciembre de 2022 o que presentaron mora a esta fecha, de pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas Pran y Fonsa.

5. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley

La presente iniciativa de Ley contiene 7 artículos incluyendo la vigencia, que buscan aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios que formaban parte de los programas Pran y Fonsa con corte a 31 de diciembre de 2022, que han sido afectados por fenómenos no controlables por el productor y que han afectado su actividad productiva, de logística y comercialización impidiendo el cumplimiento de las mismas, en pro de la reactivación del sector.

Contexto sector agropecuario

De conformidad con la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) en 2019 la producción total del país correspondió a 63.247.863⁹ toneladas de las cuales el 66.7% corresponden a productos agroindustriales, 10.6% a frutales. 10.1% a tubérculos y plátano, el 7% a cereales, el 4.8% a verduras y legumbres y 0.7% a árboles frutales dispersos.

El boletín técnico denominado “Censo Nacional Agropecuario, caracterización de los productores residentes en el área rural dispersa censada”, indica que un productor agropecuario “Es aquella persona natural o jurídica que dirige la Unidad Productora Agropecuaria y toma las principales decisiones sobre el cultivo de plantas, la cría de animales, las prácticas agropecuarias, el uso sobre los medios de producción y la venta de los productos agropecuarios, excluyendo de esta definición a administrador, capataz, agregado o mayordomo, con o sin remuneración”¹⁰.

Respecto al producto interno bruto, el sector agropecuario a finales de 2021 presentó un crecimiento positivo del 2,4%¹¹, el cual disminuyó a -1,9 % en 2022. Al detallarse por subsectores, se presentaron tasas de crecimiento positivas en dos

C-255 de 2012 (M. P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén Arango) y C-623 de 2015 (M. P. Alberto Rojas Ríos).

⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto). En la misma dirección, la Corte afirmó de manera reciente que: “el orden constitucional establecido destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas”.

⁶ Dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, y las mujeres cabeza de familia”. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M. P. Humberto Sierra Porto).

⁷ Colombia. Corte constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la Sentencia T-606 de 2015 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

⁸ Íbid.

⁹ Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>

¹⁰ Colombia. Departamento administrativo nacional de Estadística (DANE). Censo Nacional Agropecuario, Caracterización de los productores residentes en el área rural dispersa censada, Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-2-Productores-residentes/2-Boletin.pdf>

¹¹ Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. Boletín técnico Producto Interno Bruto -PIB IV trimestre 2022. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim22_produccion_y_gasto.pdf.

subsectores; silvicultura y extracción de madera 17.9 % y pesca y acuicultura 18,2%. en contraste con lo anterior presentaron decrecimiento el cultivo permanente de café -15.3%, cultivos agrícolas, actividades de apoyo a la agricultura y ganadería, mixtas, caza ordinaria y servicios conexos de -1.7% y la ganadería con - 0.4%¹²”

Contexto de factores que han afectado al sector

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR en su boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales número 1 del 2021¹³, menciona algunos de los aspectos que han influido directa e indirectamente en el incremento del precio de los alimentos para animales, el MADR se refiere a los efectos negativos que ha traído a la economía el COVID-19 y el paro nacional del primer semestre de 2021, en esa medida existe una relación directa entre estos dos eventos y el incremento en el precio de los alimentos balanceados para animales. Frente al primer evento, la escasez de las materias primas necesarias para la elaboración de otros bienes, conllevó a que existiera una alteración en la cadena logística mundial y la ya conocida crisis de contenedores.

Por otra parte, el paro nacional que se dio producto del estallido social, generó que muchos de los agroinsumos y productos como el maíz, soya, y torta de soya se quedaran represados en los puertos, lo que desembocó en un incremento del precio final de los alimentos para consumo humano como para animales, pues se tuvo que pagar sobrecostos por contenedores y bodegajes de mercancías.

Aunado a lo anterior, la contienda que inició el 24 de febrero de 2022¹⁴ y que a la fecha continúa, en la que tropas del ejército Ruso cruzaron la frontera en varias zonas de Ucrania, generó un fuerte impacto en el mundo respecto a la oferta de algunos productos como alimentos (trigo, cebada y maíz), petróleo, gas y fertilizantes¹⁵; toda vez que la alteración de los procesos de producción y exportación redujo la disponibilidad de estos productos, principalmente en países en desarrollo, donde se evidenció la crisis de alimentos y de precios. situación que implicó la necesidad de suscribir en julio de 2022 dos

acuerdos: “1. el memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y la Federación Rusa para facilitar el acceso sin trabas de sus exportaciones de alimentos y fertilizantes a los mercados globales. 2. la Iniciativa de Granos del Mar Negro (BSGI), firmada por la Federación Rusa, Türkiye, Ucrania, y atestiguada por las Naciones Unidas para permitir la exportación segura de cereales, fertilizantes y otros productos alimenticios desde los puertos ucranianos en el Mar Negro” Al respecto Naciones Unidas, manifestó que “este progreso es frágil y persisten las presiones sobre los precios. Si bien los precios de los alimentos han bajado desde su máximo histórico al comienzo de la guerra, siguen siendo altos en comparación con los niveles anteriores a la crisis. Además, las depreciaciones de las monedas impiden que muchos países en desarrollo se beneficien de las disminuciones de los precios mundiales y, en los casos más graves, los precios incluso han subido.¹⁶”

Respecto a cambios climáticos en el país, en la columna denominada: Colombia: entre La Niña y El Niño, del pasado 2 de junio de 2023, publicada por la Universidad Javeriana se hace referencia a que “entre 2020 y 2022 se registraron eventos continuos de La Niña y que en el país se manifestaron con precipitaciones superiores al 20% de los promedios registrados entre 1991 y 2020 que provocaron inundaciones, deslizamientos y aumento en los precios de los alimentos en los últimos dos años¹⁷.” Factores que incidieron negativamente en la producción del sector agropecuario.

En relación con lo anterior, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁸, manifiesta que el sector agropecuario se identifica como el más susceptible a los impactos del cambio climático, dado que las condiciones climáticas constituyen uno de los principales factores que influyen en la producción agropecuaria. Esta causalidad implica que el sector experimentará considerables efectos económicos, particularmente entre la población rural, afectando de manera desproporcionada a los pobres rurales.

Por lo tanto, es necesario que el sector desarrolle una sólida capacidad de adaptación ante los cambios climáticos. El acceso al crédito y la utilización eficiente de las herramientas del sistema financiero son cruciales para preservar dicha capacidad de adaptación, sobre todo entre los pequeños

¹² íbid.

¹³ Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales número 1 del 2021. Disponible en: <https://sioc.minagricultura.gov.co/Boletines/BOLET%20C3%8DN%20DE%20PRECIOS%20DE%20ALIMENTO%20BALANCEADO%20PARA%20ANIMALES%20No.1%20de%202021.pdf>

¹⁴ CNN ESPAÑOL. Así ha sido la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa, un año después, 3 de febrero de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-cronologia-orix/>

¹⁵ ONU MUJERES. Ucrania y la crisis alimentaria y energética: Cuatro cosas que hay que saber. 22 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2022/09/ucrania-y-la-crisis-alimentaria-y-energetica-cuatro-cosas-que-hay-que-saber>

¹⁶ CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS. Una esperanza comercial: el impacto de la Iniciativa de Granos del Mar Negro sobre Comercio y Desarrollo. 2022. Disponible en: <https://unctad.org/publication/trade-hope-impact-black-sea-grain-initiative>

¹⁷ ARENAS, M. y Otro. Colombia: Entre la niña y el niño. publicado por la Universidad Javeriana, 2 de junio de 2022, Disponible en: <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/fenomeno-de-el-nino-en-colombia/>

¹⁸ López-Feldman, A. (2015). Cambio climático y actividades agropecuarias en América Latina. Disponible en: Cambio climático y actividades agropecuarias en América Latina

productores y productores de subsistencia. Esto se debe a la ineludible exigencia de realizar inversiones continuas destinadas a fortalecer la resiliencia de los cultivos o a emprender eventuales transformaciones productivas; de forma tal que resulta esencial mantener y aumentar la presencia de pequeños y medianos productores en el sistema financiero, garantizando así un respaldo financiero necesario para afrontar los retos a los que se enfrenta el sector y a la vez para propiciar mejoras constantes en sus prácticas agrícolas.

Contexto programas de alivio a la deuda

Tendiente a generar condiciones financieras especiales para la atención oportuna de créditos de pequeños y medianos productores que les permitan mantenerlos como sujetos activos de servicios y productos del sistema financiero tradicional, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), creo:

- **Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa):** a través de la Ley 302 de 1996, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “para otorgar apoyo económico a productores agropecuarios y pesqueros respecto a alivio parcial o total de sus obligaciones, cuando en el desarrollo de dicha actividad se presente alguna de las situaciones de crisis contempladas por la Ley 1731, artículo 12 que regula este programa”.¹⁹

Fondo que fue modificado a través de la ley 1731 de 2014, “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”, respecto a ampliación de objetivos, funciones, situaciones de crisis principalmente.

- **Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN):** “fue adoptado a través del Decreto número 967 de 2000 y reglamentado por medio de la Resolución número 405 de 2000 del MADR, con el fin de reactivar el sector agropecuario tras la crisis vivida por el país a finales de la década de los noventa”.²⁰

Ley 2071 de 2020 - Alivio especial deudores Fonsa y Pran: A través de esta ley se adoptaron medidas de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, tendientes a facilitar la extinción de

las obligaciones a 56.341²¹ potenciales beneficiarios (Productores que al 30 de noviembre de 2020 tenían un saldo adeudado) de los programas Pran y Fonsa. Para ello Finagro como administrador de las dos carteras, adelantó desde el 1 de junio de 2021 estrategia de difusión, la cual logró los siguientes resultados con corte 31 de diciembre de 2021:

“El 31.7% de los posibles beneficiarios del PRAN y el 15.42% de los beneficiarios del FONSA se acogieron a los alivios contenidos en la ley 2071 de 2021.

El 15.8% de los potenciales beneficiarios se acogió a la ley y canceló su obligación.

Se recaudó por concepto de recuperación de cartera durante la vigencia de la ley \$14.514 millones.

El saldo de la cartera por concepto de capital, seguros causados y gastos judiciales (para obligaciones de cobro jurídico) ascendió a \$38.689 millones.

La gestión realizada entre 1 de junio y el 31 de diciembre de 2021, representó para el MADR el ingreso de \$16.026 millones por concepto de recuperación de cartera. (14.514 millones en el marco de la ley respecto a Fonsa y Pran y \$1.512 millones por recuperación de obligaciones gracias al reconocimiento de 395 seguros de vida por reconocimiento de incapacidad total o permanente del deudor)”²²

Tabla 1. Alivios de la Ley 2071, con corte a 31 de diciembre de 2021.

Reconocimiento por Ley					
Programa	Cantidad Deudores	Cantidad Obligaciones	Saldo adeudado canceladas	Recuperación de cartera	Valor alivio de capital
FONSA - Ley 2071	8.512	8.591	\$ 33.487	\$ 14.376	\$ 15.378
PRAN - Ley 2071	392	398	\$ 5.201	\$ 137	\$ 3.778
Total parcial	8.904	8.989	\$ 38.689	\$ 14.514	\$ 19.156
Gestión de reconocimiento de siniestros					
FONSA	395	399	\$ 1.512	\$ 1.512	N/A
Total general	9.299	9.388	\$ 40.201	\$ 16.026	\$ 19.156

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2021. Finagro.

Vale la pena tener presente que durante la vigencia 2022, el Gobierno nacional no reconoció intervenciones a través de compras de cartera o reconocimiento de alivios adicionales en el marco de los programas Pran y Fonsa. (ya no aplicaban los beneficios de la Ley 2071 de 2020), no obstante FINAGRO adelantó acciones para incrementar el recaudo de los programas administrados como lo fueron mensajes de texto seguimiento a productores así como el envío de estados de cuenta, los cuales permitieron un recaudo con corte a 31 de diciembre por un valor de \$4.655 millones. (\$34.034 millones menos que lo recaudado en 2021 cuando estaba vigente la ley de alivios).

¹⁹ Colombia. Fondo para el financiamiento del sector agropecuario. Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO. página 149, Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2023-03/IGS-2022.pdf>

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Colombia. Fondo para el financiamiento del sector agropecuario. Informe de gestión sostenible 2021. Finagro. páginas 147-148, Disponible en: https://www.finagro.com.co/sites/default/files/multimedia_case/2022-09/informe_de_gestion_2021_0%20%281%29.pdf,

²² *Ibíd.*

Tabla 2. Recaudo de carteras administradas Pran y Fonsa 2022 (\$ millones)

Programa	Núm. pagos	Núm. beneficiarios	Valor recaudado a capital	Valor total pagado
FONSA 2014	1.469	1.457	\$ 2.927	\$ 3.511
PRAN agropecuario	34	33	\$ 137	\$ 453
FONSA anterior 2014	64	64	\$ 283	\$ 691
Total general	1.567	1.554	\$ 3.347	\$ 4.655

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2022. Finagro.

De conformidad con el informe de gestión sostenible de Finagro, correspondiente a la vigencia 2022 “el saldo de los programas Pran y Fonsa disminuyó 2,3% ubicándose para 2022 en \$180.566 millones, y el número de obligaciones con saldo pasó de 47.592 en 2021 a 46.595 en 2022.” **Negrita fuera de texto.**

Tabla 3. Saldos de Cartera Pran y Fonsa 2021-2022 (\$ millones)

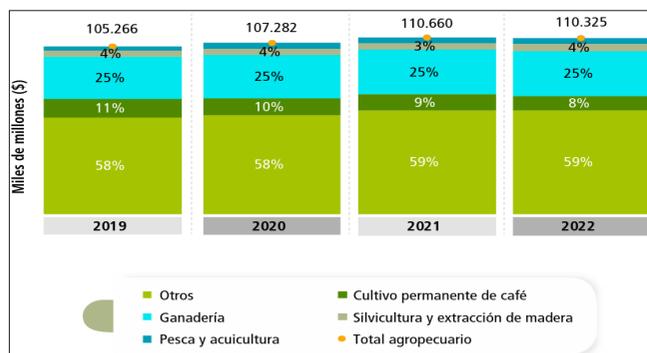
Programa	Núm. obligaciones a cierre de 2021	Núm. obligaciones a cierre de 2022	Saldos a cierre de 2021	Saldos a cierre de 2022
FONSA	46.832	45.868	\$ 175.682	\$ 171.629
PRAN	760	727	\$ 9.122	\$ 8.937
Total general	47.592	46.595	\$ 184.804	\$ 180.566

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2022. Finagro.

6. Consideraciones de los Ponentes sobre el Proyecto de Ley

De acuerdo con el informe de gestión sostenible Finagro 2022, es posible evidenciar que las actividades de ganadería (25%) y cultivo permanente de café (8%) continúan siendo las actividades con mayor participación dentro del PIB agropecuario.

Figura 1. Evolución de los componentes del PIB agropecuario (\$ constantes 2022)



Fuente: informe de gestión sostenible 2022. Finagro.

De acuerdo con el boletín técnico del índice de precios del consumidor, generado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), “En diciembre de 2022 comparado con diciembre de 2021 los sectores de Agricultura, ganadería y pesca (33,46%) y Explotación de minas y canteras (29,31%) presentaron variaciones superiores a la media nacional(21,81%), mientras que el sector de Industrias manufactureras (16,34%) registró una variación inferior a la media”²³

²³ Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Boletín técnico índice de Precios del Productor diciembre 2022pr. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipp/bol_ipp_dic22.pdf

Por otra parte, de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane 2022 (GEIH), fue posible inferir que en 2022, 22.032²⁴ miles de personas se encontraban ocupadas en el país y que de estas el 14,6%, es decir 3.224 miles de personas se dedicaban a la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Si bien es cierto el PIB creció al 7,5% para el 2022²⁵, las condiciones financieras del sector agropecuario se vieron afectadas por: 1. el costo de vida, que en Colombia alcanzó su nivel más alto desde 1998²⁶, llegando al 13,1% en diciembre de 2022 en su variación anual según lo reportó el Dane, generada por “la fuerte demanda interna, la inercia de la inflación, la indexación de rentas, las pérdidas de cultivos por las fuertes lluvias, y la depreciación del peso colombiano”²⁷. 2. “el incremento de la tasa de interés de política en 100 puntos básicos (p.b.) que por decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República alcanzó el 12 %, y 3. la continua incertidumbre sobre la inversión extranjera”²⁸

En consecuencia, se hace necesario apoyar a pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas Pran y Fonsa, para que estos puedan cubrir las obligaciones financieras que adquirieron con corte a 31 diciembre de 2022, en el marco de la reactivación y fortalecimiento del sector agropecuario dado a que diversos factores han incidido negativamente el sector, afectando ingresos, cumplimiento de obligaciones, calidad de vida. Lo anterior partiendo del caso de éxito a pesar del corto tiempo de vigencia de la ley 2071 de 2020, en el que el 15.8% de los potenciales beneficiarios pequeños y medianos productores se acogieron al alivio y extinguieron sus obligaciones.

²⁴ Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), diciembre de 22, página 10, Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_22.pdf

²⁵ Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. Producto Interno Bruto -PIB, Principales Resultados Año 2022. 2022. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen_rueda_de_prensa_PIB_IVtrim22.pdf

²⁶ Colombia. Banco de la República. Series IPC Total Nacional e Inflación (desde 07/1954) IPC 1998: 16,70%. Disponible en: https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshared%2Fseries%20estad%3%ADsticas_T%2F1.%20IPC%20base%202018%2F1.2.%20Por%20a%3%B1o%2F1.2.5.IPC_Serie_variaciones&Options=rd&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123

²⁷ Banco Mundial. Colombia: panorama general. 4 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#:~:text=El%20PIB%20creci%C3%B3%20s%C3%B3lidamente%20a,alto%20d%C3%A9ficit%20de%20cuenta%20corriente.>

²⁸ Colombia. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO. página 29, Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2023-03/IGS-2022.pdf>

7. Impacto Fiscal

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional . Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa

en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto original).

8. Declaración de Impedimentos

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) 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.”*

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.”

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022²⁹, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010³⁰ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

²⁹ Colombia. Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (3 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

³⁰ Colombia. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

TEXTO INICIAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE CAMBIO
TÍTULO		
<i>Por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios</i>	<i>Por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios</i>	Se modifica por técnica legislativa.
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).	No presenta modificación.
Artículo 2°. <i>Alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuaria (Fonsa) y del programa de reactivación agropecuaria (Pran).</i> Los deudores con obligaciones a 31 de diciembre de 2022 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), así como del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), podrán extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones y términos que reglamente el Gobierno nacional, dicha extinción se llevará a cabo dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley. Los Programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro causados, respecto de los deudores que se acojan a lo dispuesto en este artículo. Parágrafo 1°. Los deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cuando estos cancelen la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor. Parágrafo 2°. El Gobierno nacional definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicarán a la cartera concerniente. Parágrafo 3°. La Información sobre las condiciones que establezca el Gobierno nacional y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras Pran y Fonsa, deberá ser de fácil acceso, uso y comprensión por parte de los beneficiarios para que se entiendan los términos y efectos de los alivios. Parágrafo 4°. Los acreedores de la cartera originada en los Programas Pran podrán celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley; sobre las obligaciones adquiridas, los cuales	Artículo 2°. <i>Alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuaria (Fonsa) y del programa de reactivación agropecuaria (Pran).</i> Los deudores con obligaciones a 31 de diciembre de 2022 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), así como del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), podrán extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones y términos que reglamente el Gobierno nacional, dicha extinción se llevará a cabo dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley. Los Programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro causados, respecto de los deudores que se acojan a lo dispuesto en este artículo. Parágrafo 1°. Los deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cuando estos cancelen la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor. Parágrafo 2°. El Gobierno nacional definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicarán a la cartera concerniente. Parágrafo 3°. La Información sobre las condiciones que establezca el Gobierno nacional y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras Pran y Fonsa, deberá ser de fácil acceso, uso y comprensión por parte de los beneficiarios para que se entiendan los términos y efectos de los alivios. Parágrafo 4°. Los acreedores de la cartera originada en los Programas Pran podrán celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley; sobre las obligaciones adquiridas, los cuales	No presenta modificación.

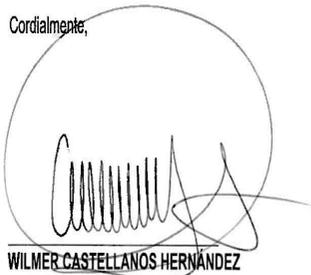
TEXTO INICIAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE CAMBIO
TÍTULO		
<p>podrán Incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados en la reglamentación posterior.</p>	<p>podrán Incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados en la reglamentación posterior.</p>	
<p>Artículo 3º. <i>Suspensión del cobro judicial y prescripción.</i> Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del Pran y del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a los deudores de los que trata el artículo segundo de esta ley, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de ella; término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.</p> <p>Parágrafo. Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.</p>	<p>Artículo 3º. <i>Suspensión del cobro judicial y prescripción.</i> Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del Pran y del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a los deudores de los que trata el artículo segundo de esta ley, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de ella; término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.</p> <p>Parágrafo. Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.</p>	<p>No presenta modificación.</p>
<p>Artículo 4º. Para los efectos de la presente Ley se entenderá pequeño y mediano productor, lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) o quien haga sus veces, al momento de la adquisición del crédito.</p>	<p>Artículo 4º. Para los efectos de la presente Ley se entenderá pequeño y mediano productor, lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) o quien haga sus veces, al momento de la adquisición del crédito.</p>	<p>No presenta modificación.</p>
<p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 8º de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8º. <i>Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.</i> Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los Intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, incluidos pescadores artesanales, con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Parágrafo 1º. En ningún caso el productor podrá acceder a este programa de alivio y ser beneficiario del Fonsa al mismo tiempo.</p>	<p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 8º de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8º. <i>Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.</i> Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los Intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, incluidos pescadores artesanales, con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Parágrafo 1º. En ningún caso el productor podrá acceder a este programa de alivio y ser beneficiario del Fonsa al mismo tiempo.</p>	<p>Se elimina la expresión incluidos pescadores artesanales</p>

TEXTO INICIAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE CAMBIO
TÍTULO		
Parágrafo 2°. Se entenderá por deudas no financieras aquellas acreencias adquiridas por los pequeños y medianos agricultores con asociaciones, cooperativas, agremiaciones u otras entidades no financieras que estén legalmente reconocidas y tributariamente reportadas ante la Dian, el Gobierno nacional reglamentará la materia.	Parágrafo 2°. Se entenderá por deudas no financieras aquellas acreencias adquiridas por los pequeños y medianos agricultores con asociaciones, cooperativas, agremiaciones u otras entidades no financieras que estén legalmente reconocidas y tributariamente reportadas ante la Dian, el Gobierno nacional reglamentará la materia.	
Artículo 6°. El Ministerio de Agricultura entregará informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a los pequeños y medianos productores agropecuarios. pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también deberá publicar la Información básica de los beneficiarios que accedieron a las medidas contempladas en esta ley. :	Artículo 6°. El Ministerio de Agricultura entregará informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a los pequeños y medianos productores agropecuarios. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también deberá publicar la Información básica de los beneficiarios que accedieron a las medidas contempladas en esta ley.	Se eliminan los términos pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales, dado que el proyecto de ley habla de productores agropecuarios. Así mismo, se elimina un doble punto final.
Artículo 7°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 7°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	No presenta modificación.

10. PROPOSICIÓN:

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, **Dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 260 de 2023 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios** teniendo en cuenta el texto propuesto para debate que se presenta a continuación.

Cordialmente,

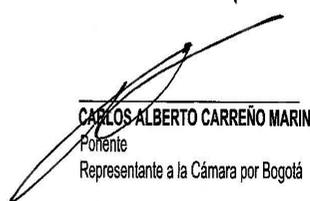


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Coordinador ponente
Representante a la Cámara por Boyacá



MILENE JARAVA DÍAZ
Ponente
Representante a la Cámara por Sucre

ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
Ponente
Representante a la Cámara por Valle del Cauca



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Ponente
Representante a la Cámara por Bogotá

11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).

Artículo 2°. *Alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuaria (Fonsa) y del programa de reactivación agropecuaria (Pran).* Los deudores con obligaciones a 31 de diciembre de 2022 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), así como del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), podrán extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones y términos que reglamente el Gobierno nacional, dicha extinción se llevará a cabo dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

Los Programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro causados, respecto de los deudores que se acojan a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo 1°. Los deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cuando estos cancelen la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicarán a la cartera concerniente.

Parágrafo 3°. La Información sobre las condiciones que establezca el Gobierno nacional y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras Pran y Fonsa, deberá ser de fácil acceso, uso y comprensión por parte de los beneficiarios para que se entiendan los términos y efectos de los alivios.

Parágrafo 4°. Los acreedores de la cartera originada en los Programas Pran podrán celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley; sobre las obligaciones adquiridas, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados en la reglamentación posterior.

Artículo 3°. Suspensión del Cobro Judicial y Prescripción. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del Pran y del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a los deudores de los que trata el artículo segundo de esta ley, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de ella; término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.

Parágrafo. Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.

Artículo 4°. Para los efectos de la presente Ley se entenderá pequeño y mediano productor, lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) o quien haga sus veces, al momento de la adquisición del crédito.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 8°. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural. Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los Intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios,

asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022. Fonsa al mismo tiempo.

Parágrafo 2°. Se entenderá por deudas no financieras aquellas acreencias adquiridas por los pequeños y medianos agricultores con asociaciones, cooperativas, agremiaciones u otras entidades no financieras que estén legalmente reconocidas y tributariamente reportadas ante la DIAN, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 6°. El Ministerio de Agricultura entregará informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

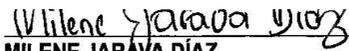
El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también deberá publicar la Información básica de los beneficiarios que accedieron a las medidas contempladas en esta ley.

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

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Coordinador ponente
Representante a la Cámara por Boyacá



MILENE JARAVA DÍAZ
Ponente
Representante a la Cámara por Sucre

ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
Ponente
Representante a la Cámara por Valle del Cauca



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Ponente
Representante a la Cámara por Bogotá

C O N T E N I D O

	Págs.		Págs.
<p>Gaceta número 1616 - Martes, 21 de noviembre de 2023 CÁMARA DE REPRESENTANTES CARTAS DE ADHESIÓN</p>		<p>protección de los derechos menstruales y se dictan otras disposiciones.....</p>	<p>2</p>
<p>Carta de adhesión como coautora del Proyecto de Ley número 293 de 2023 Cámara, 190 de 2023 Senado, honorable Senadora Karina Espinosa Oliver, por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de la Copa Mundial Femenina Sub 20 FIFA 2024. ...</p>	<p>1</p>	<p>Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 172 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el 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.....</p>	<p>16</p>
<p style="text-align: center;">PONENCIAS</p> <p>Informe ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 142 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea la licencia menstrual y se establecen lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la</p>		<p>Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 260 de 2023 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.....</p>	<p>22</p>