



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 157

Bogotá, D. C., lunes, 4 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 375 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la organización territorial del Estado.

Proyecto de Acto Legislativo N° __ de 2024 Cámara "Por Medio del Cual se Modifica el Artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la organización territorial del Estado"

1. Objeto

El proyecto de Acto Legislativo busca modificar el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de 1991 con el objetivo de incorporar los territorios colectivos históricamente ocupados por las comunidades negras, raizales y palenqueras dentro de la estructura territorial o división política del país. Se persigue con ello concretar el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, así como el principio de no discriminación establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en sus decisiones respecto a poblaciones indígenas y tribales.

2. Justificación

El Estado colombiano busca garantizar la igualdad de acceso a la cultura para todos los ciudadanos, reconociendo la igualdad y dignidad de todas las personas en el país. A través de normas como la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1088 de 1993, se pretende proteger a los grupos étnicos, especialmente las comunidades negras e indígenas, en términos de la titularidad de sus tierras, identidad y fomentar su desarrollo económico. Adicionalmente, el artículo 70 de la Constitución establece el objetivo de promover los valores culturales de la nación. Para comprender estos valores, se pueden identificar aspectos relacionados con las culturas afrocolombiana, indígena y española, como el idioma, los grupos étnicos, las tradiciones a nivel nacional, regional y local, así como la normativa que protege estos elementos culturales, como monumentos y patrimonios.

3. Rol histórico de las comunidades negras

Desde la promulgación de leyes como la de julio de 1821 y la 2ª de 1851, que abolieron la esclavitud, las comunidades negras en Colombia pasaron a ser invisibles durante gran parte del siglo XIX y XX. Su inclusión en el ordenamiento jurídico ocurrió en 1991, con la Constitución que promovió la multiétnicidad y pluriculturalidad. La propiedad de sus territorios y el derecho a la consulta previa se reconocieron, principalmente a través del Convenio 169 de la OIT, incorporado en la Ley 21 de 1991.

La Ley 70 de 1993 desarrolló los fines de protección y desarrollo social y económico de las comunidades negras. A pesar de los avances normativos, persisten barreras,

especialmente en términos de igualdad. La aprobación de un proyecto de acto legislativo permitiría a estas comunidades avanzar hacia la autonomía, gestionar sus asuntos, ejercer competencias territoriales, administrar recursos y participar en rentas nacionales, según lo autoriza la constitución y la ley.

4. Posición de las comunidades negras en el ordenamiento

La diversidad etno-cultural y la autonomía de los pueblos tribales, de acuerdo con sus prácticas y la legislación, se consagran en el Convenio 169 de la OIT y la Ley 21 de 1991. Este convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y estilos de vida tribales, reconociendo su derecho a definir prioridades para el desarrollo y a participar en decisiones que les afecten. Además, protege el derecho a la consulta previa y el consentimiento informado, destacando la importancia de preservar la diversidad cultural frente a proyectos extractivos. El Convenio 169 es un referente internacional para proteger los derechos de los pueblos tribales y evitar su discriminación. La evolución del derecho internacional desde 1957 ha llevado a adoptar nuevas normas que reconocen las aspiraciones de estos pueblos y su contribución a la diversidad cultural global, con la colaboración de diversas organizaciones internacionales.

Se ha establecido una especial protección para las Comunidades Indígenas; por ello la Ley 89 de 1890 facultó a los Cabildos Indígenas para administrar lo relativo al gobierno económico de las parcialidades; las facultad para asociarse, de tal manera que posibilite su participación y permita fortalecer su desarrollo económico, social y cultura, tal como lo estableció para las comunidades Negras el artículo primero de la ley 70 de 1993; Pero a diferencia de la comunidades negras, estos derechos para las comunidades indígenas se materializaron en el Decreto ejecutivo No. 1088 de 1993 proferido por dicho Ministerio, y en su Artículo primero la citada norma consagra sobre la Aplicabilidad de las normas a Los Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas, y que estas podrán conformar asociaciones o entidades sin ánimo de lucro, el artículo segundo consagra que la naturaleza Jurídica de las asociaciones que crea el decreto, son entidades de Derecho Público de Carácter Especial, con Personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Entendiendo según lo previsto en el artículo tercero que estas asociaciones tienen por objeto, el desarrollo integral de las comunidades indígenas y en su segundo aparte Para el cumplimiento de su objeto podrán desarrollar las siguientes acciones entre otras; Fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes.

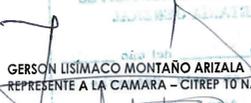
<p>Siendo así las cosas, llama profundamente la atención el porqué razón las comunidades negras asentadas en los Consejos Comunitarios no pueden constituir sus propias entidades de salud, asociadas sin ánimo de lucro, de tal manera que posibilite su participación y permita fortalecer su desarrollo económico, social y cultural, y en el más sentido humano es la posibilidad de superar esa deuda histórica del estado y poder resarcir económicamente los servicios de aquellos curanderos de culebras, parteras, curadores ancestrales, médicos alternativos, entre otros, que en efecto integrarían la nómina salarial de estas asociaciones sin ánimo de lucro, y que día a día en los más apartados rincones del litoral pacífico vienen salvando vidas y se convierten en la atención primaria de salud o urgencia intercultural, que no han podido acceder como prestadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud y por esta razón su trabajo no es remunerado, partiendo de aplicación igualitaria de la máxima establecida en el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos tribales, adoptado el 27 de junio de 1989 y ratificado por Colombia por medio de la Ley 21 de 1991, por lo que tiene un rango superior a la propia Constitución Nacional.</p> <p>Este convenio que es una supra norma, reconoce el derecho de los Pueblos tribales a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. Es un instrumento jurídico internacional muy importante ya que protege los derechos de los pueblos tribales como sujeto colectivo.</p> <p>La ley 70 de 1993 Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, define en su artículo 1 señala en su artículo 1 que: La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.</p> <p>De igual manera, en el artículo 3, capítulo II, de la ley 70 se señala que los principios son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras. 3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley. 4. La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza. <p>La Resolución No. 1035 de 14 de junio de 2022, página 85 define el enfoque diferencial de derechos así:</p> <p>Como se expresó en el marco de los derechos humanos, sus características estructurantes y en particular, la igualdad y no discriminación, se constituyen en un elemento central de las maneras en las que la vida digna se debe materializar. Esto significa para la salud pública que las aspiraciones derivadas del contrato social basado en derechos, relativas al logro del más alto nivel de salud posible, se deben dar sin discriminaciones por ninguna razón y con acciones afirmativas que prevengan, superen, corrijan y reparen cualquier condición o situación en las que se generen desigualdades o brechas de equidad entre grupos o segmentos poblacionales.</p> <p>La normatividad vigente establece que el Estado debe ofrecer garantías especiales a estos segmentos, con el fin de responder a sus particularidades, pues se diferencia del resto en cuanto a la especificidad de sus fragilidades, "la desigualdad formal y real", las necesidades de protección y atención distintas y a las posibilidades de reconstruir su proyecto de vida digna (Corte constitucional: sentencia C-438 de 2013)</p> <p>La Corte Constitucional se ha referido a la categoría de "sujetos de especial protección constitucional", señalando como tales a sujetos como los niños y niñas, las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, a las personas mayores, y todas aquellas personas que por su situación de "debilidad manifiesta" o "estado de indefensión", están en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población, considerando que requieren de un tratamiento de especial protección y, por ende, se les debe aplicar un "amparo reforzado", debido a la deuda histórica del Estado con estos grupos poblacionales" (Corte Constitucional en su Auto 006 de 2009, Sentencia T-282, 2008 y T-341 de 2012, C-293 de 2010)</p> <p>El Enfoque con Pueblos y Comunidades en salud propia e intercultural permite identificar, comprender y resolver, en perspectiva intercultural, más allá de las</p>
<p>vulnerabilidades existentes, la cultura para la vida y la 'salud, el ambiente y salud, la 'protección social y la integralidad en salud concebidos en el Plan Decenal de Salud Pública 2022 –2031, con el propósito de orientar la gestión de la salud pública con enfoque territorial y con visión biocéntrica, para la garantía del derecho a un ambiente sano y por tanto, a la protección del ambiente natural, sus ecosistemas y la biodiversidad.</p> <p><u>El enfoque con pueblos y comunidades se aplica a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y ROM, que conservan su identidad cultural y sus cosmovisiones, que los distingue de la mayoría de la población nacional.</u></p> <p>Las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras están protegidas por un robusto y consistente bloque normativo, así como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por distintas leyes y actos administrativos. Los desarrollos estratégicos de estos pueblos y comunidades los cuales nacen de sus voces, sentires y necesidades en un marco de construcción conjunta con los actores del SGSSS, estos como apuestas políticas, jurídicas y organizativas para el reconocimiento de los derechos como pueblos en materia de salud para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, entre los fundamentos están los acuerdos protocolizados mediante Consulta Previa (Decreto 1372 de 2018), Convenio 169 de 1989 de la OIT, Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025), Ley 70 de 1993 y los Planes de Etnodesarrollo. Finalmente, para el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, su fundamento es el Acta de Protocolización por Consulta Previa.</p> <p>La jurisprudencia constitucional ha identificado y garantizado los derechos a la diversidad, pluralidad, identidad y al reconocimiento cultural de estas colectividades. Lo ha hecho mediante decisiones que buscan eliminar toda forma de discriminación o negación histórica en su contra y avalando acciones afirmativas que materializan su derecho a la igualdad, en una sociedad con una historia excluyente y diferenciadora. También ha concretado el alcance de estos derechos, a través de sentencias que protegen expresiones de esa diversidad, tales como el idioma, la educación, la salud, la participación en política, la consulta previa, el derecho colectivo a la propiedad de la tierra y a la cultura.</p> <p>La Corte Constitucional, mediante sentencia C- 932 del 2007, ha sostenido que la interpretación sistemática de la Constitución de 1991 permite concluir que las autoridades públicas pueden adoptar medidas para favorecer a un grupo de personas que se encuentran en situación de debilidad producida por desigualdades culturales, históricas, sociales o económicas. Así, en la sentencia precedente dijo que estas medidas son "instrumentos diferenciales diseñados para</p>	<p>asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez". De esta forma, las acciones afirmativas como género y las medidas de discriminación positiva o inversa como especie, están dirigidas a remover diferencias fácticas que si bien son reales no deben continuar en un Estado cuya finalidad primordial es conseguir una sociedad más equitativa y justa, por lo cual se entiende la presente medida como acción afirmativa a favor de los Pueblos indígenas, en cumplimiento de los fines estatales, reconociendo capacidad contractual a las estructuras organizativas propias de los pueblos indígenas.</p> <p>La Corte Constitucional destaca el caso de las comunidades indígenas y negras como paradigmático, ubicadas generalmente en la periferia geográfica y económica del país, enfrentando altos niveles de pobreza y marginación. Considera que, debido a su situación de indefensión, merecen una protección especial por parte del Estado, en línea con el artículo 13 de la Constitución, y ve el proyecto bajo revisión como una forma válida de discriminación positiva para contrarrestar desigualdades materiales.</p> <p>En cuanto a la modificación del artículo 286, la Corte busca preservar la coherencia de representación, autonomía territorial y garantías constitucionales, destacando la exclusión de las comunidades negras de la organización territorial como una violación al derecho a la igualdad. Asemejar a las comunidades negras como un grupo étnico les otorga derechos colectivos similares a las comunidades indígenas, que sí están contempladas en la organización territorial.</p> <p>La Corte reconoce las acciones afirmativas y la discriminación positiva como herramientas para materializar la igualdad real, considerando que son medidas transitorias cuyo desmonte se evalúa según su eficacia en superar la desigualdad.</p> <p>5. Principio de no discriminación</p> <p>Vinculado a la garantía de la igualdad se halla el principio de no discriminación, establecido en el artículo 13 de la Constitución. Este principio es crucial para todos los Estados en la protección de garantías y derechos, siendo inseparable de la actuación estatal. La CIDH afirma que este principio es imperativo del derecho internacional general y se aplica a todo Estado, incluso si no es parte de un tratado internacional. El Estado no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, según la CIDH.</p> <p>La Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca la importancia y validez del principio de igualdad, considerándolo parte del ius cogens, esencial para el orden público nacional e internacional. Este principio, junto con la justificación objetiva y razonable para tratos diferenciales a grupos vulnerables, completa el</p>

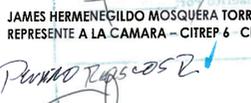
<p>esquema de garantías derivadas del derecho a la igualdad y principio de no discriminación.</p> <p>La Corte Europea de Derechos Humanos sostiene que una distinción solo es discriminatoria si carece de justificación objetiva y razonable. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también reconoce la discriminación indirecta, que se produce cuando normas aparentemente neutrales resultan en efectos negativos desproporcionados para ciertos grupos vulnerables. En este contexto, se destaca la importancia de evaluar cualquier trato desigual en base a justificaciones objetivas y razonables para evitar violaciones al principio de igualdad y no discriminación.</p> <p>6. Razonabilidad y proporcionalidad de los medios para el fin propuesto</p> <p>Dado la imperiosa finalidad de generar igualdad material y aseverar tratos igualitarios a todos los colombianos, el juicio de proporcionalidad para este caso debe ser estricto. Siendo los fines la corrección de un trato desigual, que como consecuencia generaría que territorios históricamente relegados de actividad económica gocen del principal instrumento de planificación nacional. Por tanto, es conducente la inclusión planteada dado que corrige el trato desigualitario del actual artículo 286. Además, hacer partícipe a las comunidades negras de las rentas nacionales crearía mayor cobertura educativa, hospitalaria, entre otros servicios esenciales, son todos estos fines imperiosos por su consonancia con el fin último dispuesto en el artículo 13 de nuestra carta magna.</p> <p>Para mayor claridad de los honorables legisladores es necesario precisar que, a propósito del juicio proporcionalidad la corte constitucional ha señalado: "El juicio de proporcionalidad de intensidad estricta exige verificar, previamente, (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable. Una vez ello se establece, debe determinarse si tal medio resulta (ii) efectivamente conducente, (iii) necesario y (iv) proporcionado en sentido estricto. Se trata de una revisión rigurosa de la justificación de la medida juzgada y se aplica, entre otros casos, en aquellos en los que la medida supone el empleo de categorías sospechosas, afecta a grupos especialmente protegidos, o impacta el goce de un derecho constitucional fundamental" (C - 115, 2017)</p> <p>Teniendo en cuenta que el territorio es la base de la construcción de la autonomía y autodeterminación del pueblo afrocolombiano, el espacio en el que se crea y recrea su identidad cultural en lo rural y por medio de la extensión de la territorialidad resignan también lo urbano, el cual requiere de condiciones materiales y espirituales acordes con la cosmovisión de esta comunidad étnica, es</p>	<p>imperioso para la democracia colombiana el reconocimiento del derecho constitucional de las comunidades negras a administrar sus territorios ancestrales.</p> <p>7. Impacto fiscal</p> <p>La aprobación del presente proyecto de acto legislativo por parte del congreso de la República no genera ningún impacto fiscal, pues se trata del reconocimiento de un derecho que ha estado ausente en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual no afecta el presupuesto general de la nación, ni el marco fiscal de mediano plazo ni la regla fiscal, pues no ordena ningún gasto ni genera cambio fiscal alguno.</p> <p>8. Conflicto de interés</p> <p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5a de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5a de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, me permito precisar que el presente proyecto de acto legislativo no genera conflictos de interés ni para su autor ni los ponentes, en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los Congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de la inclusión de un derecho de las comunidades negras en la constitución, adicionando la expresión y "y de comunidades negras". Es decir que se trata de modificar una norma general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.</p> <p>Al respecto el Consejo de Estado ha precisado que "No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquel 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 concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"</p>
<p>9. Texto propuesto</p> <p>Se propone modificar el texto constitucional así:</p> <p>Proyecto de Acto Legislativo N° de 2024 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 286y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras en la organización territorial del Estado"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1º. - Modifíquese el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia la expresión "y de comunidades negras", el cual quedará así:</p> <p>Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas <u>y los territorios de comunidades negras.</u></p> <p>La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.</p> <p>ARTÍCULO 2º. - Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia la expresión "<u>y los territorios de comunidades negras y a los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras</u>", el cual quedará así:</p> <p>Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de</p>	<p>Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas <u>y los territorios de comunidades negras y a los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras</u>, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;</p> <p>b. Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.</p> <p>No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.</p>

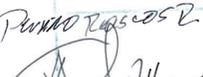
ARTÍCULO 3º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


 ORLANDO CASTILLO ADVINCULA
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA - CITREP 9 PACÍFICO MEDIO

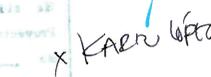

 GERSON LISÍMACO MONTAÑO ARIZALA
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA - CITREP 10 NARIÑO


 JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA - CITREP 6 CHOCO


 Pardo Rosales


 Juan Jarro González
 Citrep #3


 Diago Quintana
 Cabañas


 X Karen


 Carlos


 Cristóbal


CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de febreu del año 2024

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

No. 375 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Gerson Lisimaco Montano


 SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 380 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con grupos armados organizados.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. DE 2024 "Por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados" 330/24 I

Artículo 1. Modifíquese el artículo 146 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTICULO 146. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

La facultad de aprobar el inicio oficial de negociaciones que busquen convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados por iniciativa del Presidente de la República, se requerirá mayoría absoluta del Congreso pleno que votará una vez se radique la solicitud por el presidente de la República.

La votación que aprobese negociar con Grupos Armados Organizados que han cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente será inconstitucional y susceptible de ser demandada ante la Corte Constitucional.

Artículo 2. Modifíquese numeral 6 del artículo 189 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Cuando se trate de procesos que busquen un convenio un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados deberá contar, previo a la instalación oficial de las conversaciones con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso Pleno.

De ser negada la solicitud, podrá reiterar la solicitud una vez por legislatura.

Se prohíbe convenir o ratificar acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados que hayan cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente.

rio, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente, inclusive el reclutamiento.

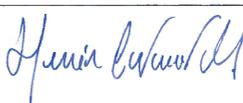
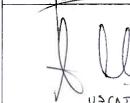
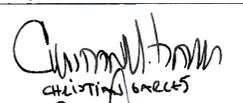
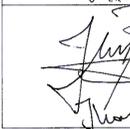
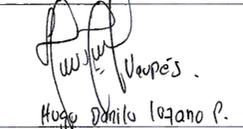
Artículo 3. Adiciónese un numeral 13 al artículo 241 de la Constitución Política el cual quedará así:

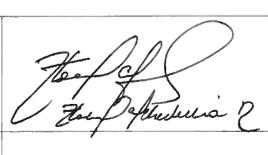
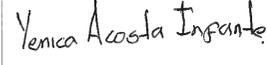
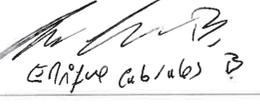
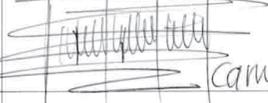
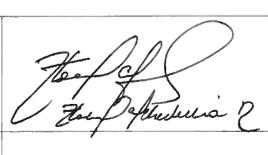
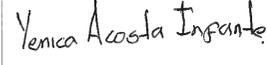
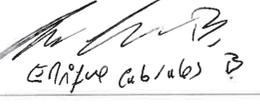
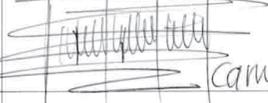
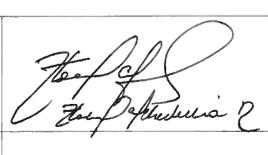
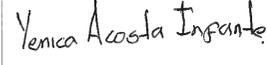
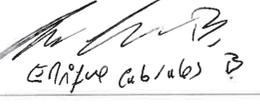
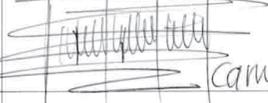
ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

13. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra la autorización del Congreso Pleno al presidente de la República para inicial oficialmente negociaciones que pretendan convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados solo por el cargo que compruebe que dicho grupo ha incurrido en los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente.

Artículo 4. Vigencia. La presente reforma no es retroactiva y respeta los acuerdos que se encuentren finalizados o en fase de implementación al momento de su publicación

De los honorables congresistas,

 Oscar Villanueva Autor	 María
 Uscatogu	 Christian
 Juan J Barrio	 Hugo

<table border="1" style="width: 100%; height: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Juan Felipe Corzo </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  José De la Cruz </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Lueth Sánchez </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Yenica Acosta Insuente </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Erika Sánchez </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  William Ángel </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Carlos Edward Osario </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Marelén Castillo </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Enrique Cubillos </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Humberto </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Paloma Tatavain </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">  Camilo </td> </tr> </table>	 Juan Felipe Corzo	 José De la Cruz	 Lueth Sánchez	 Yenica Acosta Insuente	 Erika Sánchez	 William Ángel	 Carlos Edward Osario	 Marelén Castillo	 Enrique Cubillos	 Humberto	 Paloma Tatavain	 Camilo	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. JUSTIFICACIÓN</p> <p>La presente iniciativa de reforma constitucional tiene dos objetivos principales enfocados en los procesos que ha adelantado Colombia en materia de acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados y que hoy recaen exclusivamente en el presidente de la República y quienes el delegue. Son estos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evitar que se realicen acuerdos de paz con Grupos que durante su desarrollo como tal hayan incurrido en delitos cuya gravedad es tal que se hace inviable tenerlos como contraparte en una negociación o porque hayan incurrido en faltas graves en el Derecho Internacional Humanitario. 2. Permitir la colaboración armónica y, el sistema de frenos y contrapesos dentro de los procesos de paz. Así las cosas, que el legislativo, como órgano máximo de representación popular tenga la facultad de autorizar los diálogos de paz que quiera iniciar el Presidente de la República una vez se haya surtido la fase exploratoria y que, la rama judicial también tenga facultad de frenar dicho proceso si se tratase de una negociación con un grupo que ha cometido los delitos que hacen prohibitiva la negociación. <p>De esta manera se integran las tres ramas del poder público en un tema tan delicado y neurálgico como son los acuerdos de paz, en los que históricamente en Colombia se han surtido en cabeza de una sola persona, permitir la deliberación democrática que, además, concede la constitución cuando se trata, por ejemplo, de la declaración de guerra exterior.</p> <p>Por otro lado, están los límites racionales a las negociaciones, pues Colombia ha optado por caer en las negociaciones a toda costa sin consideraciones sobre la contra parte y su historial delictivo, pues permite que se gesten nuevos tipos de violencia que al final no tienen ninguna capacidad de disuasión, pues se permite todo, en todo tiempo. Es así, que este proyecto fija límites racionales en cuanto a quienes deben ser excluidos de negociaciones ya que estos delitos están por fuera de lo que permite el Derecho Internacional Humanitario o no tienen ningún tipo de relación con la insurgencia que los enmarca dentro del delito político. Los delitos cuya comisión dejaría excluido de cualquier acuerdo de paz son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario. Categoría definida por el Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la Protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra • Secuestro • Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes • Extorsión • Delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual
 Juan Felipe Corzo	 José De la Cruz												
 Lueth Sánchez	 Yenica Acosta Insuente												
 Erika Sánchez	 William Ángel												
 Carlos Edward Osario	 Marelén Castillo												
 Enrique Cubillos	 Humberto												
 Paloma Tatavain	 Camilo												
<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente <p>II. MARCO NORMATIVO</p> <p>Tratados Internacionales</p> <p>El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es la rama del derecho que se aplica por las naciones en tiempos de guerra con el objetivo de establecer los límites que deben tener las partes involucradas en los conflictos. El Comité de la Cruz Roja Internacional lo define como:</p> <p><i>El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también "derecho de la guerra" y "derecho de los conflictos armados".</i></p> <p><i>El DIH es parte del derecho internacional, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados –denominados tratados o convenios–, por el derecho consuetudinario internacional que se compone a su vez de la práctica de los Estados que éstos reconocen como obligatoria, así como por principios generales del derecho.</i></p> <p><i>El DIH se aplica en situaciones de conflicto armado. No determina si un Estado tiene o no tiene derecho a recurrir a la fuerza. Esta cuestión está regulada por una importante parte – pero distinta– del DIH, que figura en la Carta de las Naciones Unidas.</i></p> <p>Frente a las normas que lo regulan, Colombia es suscribiente de los 4 convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales frente a lo admisible en tiempos de conflicto armado estableciendo como prohibiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estén concebidos principalmente para propagar el terror entre la población civil • No distingan entre combatientes y civiles (y sus bienes) • Causen males superfluos o sufrimientos innecesarios • Causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural <p>Lo anterior se ha expandido a que se ocasionen daños a la población civil, cuerpos religiosos, personal sanitario, los delitos sexuales</p> <p>Constitución Política</p> <p>La Constitución Política también ha establecido límites frente a lo que puede conexas con el delito político por lo que en la práctica no podrían tener beneficios de inmunidad en eventuales juicios aun en el marco de un proceso de paz.</p>	<p>En el Acto Legislativo 02 de 2019 estableció que:</p> <p>ART. 150. <i>Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i></p> <p><i>17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.</i></p> <p><i>En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.</i></p> <p>Así, el secuestro y el narcotráfico estarían también por fuera del arbitrio de la posibilidad de negociar con grupos que haya cometido dichos delitos al no ser conexos por ministerio de la Constitución con ningún tipo de delito político.</p> <p>Ley 1779 de 2016</p> <p>Establece las condiciones generales para la negociación en cabeza del presidente estableciendo la facultad de delegación en procesos de paz así:</p> <p>ARTÍCULO 8. <i>Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley. - Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que prepan para un orden político, social y económico justo. <p><i>Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.</i></p>												

<p>Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.</p> <p>Cuando así lo disponga el Gobierno nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.</p> <p>A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.</p> <p>Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.</p> <p>Se entiende por vocero la persona-de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa- en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.</p> <p>Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán; mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación</p> <p>Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.</p>	<p>Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.</p> <p>PARÁGRAFO 3º. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen, de la ley, al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal, se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.</p> <p>En esas zona, (sic) que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas. 2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley. 3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas. <p>PARÁGRAFO 4. El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.</p> <p>Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.</p> <p>Esta normatividad como se evidencia y así está en el marco constitucional, el Presidente de la República hoy está en cabeza absoluta de la negociación y solo cuenta con las demás ramas del poder público cuando</p>
<p>requiere tramitar leyes de implementación como ocurrió con el acuerdo con las extintas FARC, y aún en ese proceso el Congreso tomó la determinación de ser el mecanismo de referendación, situación que fue admitida por el gobierno nacional siendo el primer antecedente de participación del legislativo en algo más que el trámite legal para la implementación.</p> <p>III. COLOMBIA Y LOS PROCESOS DE PAZ</p> <p>Colombia tiene un amplio recorrido histórico con acuerdos de paz, unos han tenido mejores resultados que otros aplicando desde amnistías generales hasta sistemas de justicia transicional o sometimiento a la justicia en los casos de Grupos no políticos.</p> <p>El primero siendo en 1984 bajo el gobierno de Belisario Betancur cuando se negociaron treguas bilaterales con las guerrillas del M19, FARC y EPL que contaron con agendas de negociaciones, comisiones pero que no culminaron en acuerdos definitivos de paz con ninguno de los grupos, por el contrario, se recrudeció el conflicto y escalo los ataques al Estado por parte de las guerrillas siendo posterior a su instalación la toma del Palacio de Justicia, y posterior de la creación de la Unión Patriótica, las disidencias recrudecen sus prácticas asesinando a decenas de sus propios miembros y retornando a la violencia en 1987¹</p> <p>Ya en el gobierno de Virgilio Barco se iniciaron conversaciones preliminares en el año 1988 con diferentes grupos insurgentes como el M19, EPL, PRT y el Movimiento Quintín Lame que finalizó en la ley de indulto que terminó definitivamente con esos grupos insurgentes EN 1990, coincidiendo el fin de esas guerrillas con la escalada violenta de los carteles del narcotráfico.² Y es que este punto es fundamental, pues cuando ocurren los procesos de paz con la fracción de las FARC que se convirtió en la Unión Patriótica y las insurgencias en 1990, no se había establecido el narcotráfico como forma de financiación, ni tampoco el secuestro o los ataques a la población eran lo predominante, por lo que aun gozaban de cierta popularidad por las luchas campesinas que teóricamente tenían.</p> <p>Bajo el mandato de Cesar Gaviria se establecieron en Caracas- Venezuela conversaciones con las FARC y el ELN cuya interlocución fue acompañada por delegaciones internacionales. Sin embargo, en 1992 por el nivel de confrontación, no hubo acuerdo y se pararon las conversaciones.³</p> <p>Bajo el gobierno de Ernesto Samper no hubo negociaciones serias con los grupos guerrilleros quienes ya para esa época empezaron a sustituir los carteles en el negocio del narcotráfico, iniciaron los secuestros</p>	<p>masivos, las extorsiones rurales y bajo su mandato, en 1997 se crean las Autodefensas Unidas de Colombia.</p> <p>Bajo el gobierno de Andrés Pastrana se inició uno de los procesos más controversiales y sonados de la historia de Colombia, el que se llevó a cabo con las FARC-EP y en territorio colombiano estableciendo más de 47.000 kilómetros de territorio libre de hostilidades en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán⁴, lamentablemente lo anterior no solo no resultó en un acuerdo de paz sino que recrudeció el conflicto, aumentó la presencia guerrillera y terminó en el rechazo de la población en los acercamientos.</p> <p>En el gobierno de Álvaro Uribe no se dieron conversaciones formales de paz con grupos insurgentes, más si se desmovilizaron y terminaron las Autodefensas Unidas de Colombia, más no se podía entender como acuerdos de paz pues, como lo definió la Corte Constitucional en sentencias sucesivas como la C-928 del 2005 al tratarse de Grupos Armados Organizados que no están clasificados como delincuentes políticos, no se pueden tratar con beneficios como si fueran tales, dejando solo la posibilidad del sometimiento a la justicia sin la benevolencia legal que ofrece para los delincuentes políticos como por ejemplo:</p> <p>“La Constitución colombiana prevé expresamente el delito político y le otorga un tratamiento benévolo, con fundamento en su motivación altruista, respecto del delito común, que tiene móviles egoístas, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Al señalar los delitos políticos como merecedores de los beneficios de amnistía e indulto (Arts. 150, Num. 17, y 201, Num. 2). ii) Al excluir la condena por sentencia judicial a pena privativa de la libertad por la comisión de delitos políticos como causal de inhabilidad para ser congresista (Art. 179, Num 1), magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (Art. 232, Num. 3) o diputado (Art. 299) iii) Al establecer que la extradición no procederá por delitos políticos⁵ <p>Con la presidencia de Juan Manuel Santos se inicia el proceso de negociación con las FARC-EP en el 2012 que finalizó con el acuerdo de paz ratificado en el Teatro Colón en el 2016 y que desmovilizó una fracción de la guerrilla, dejó una parte como disidencias y otro grupo que siendo suscribiente del acuerdo lo abandonaron⁶. Dicho acuerdo contó con la participación de las tres ramas del poder público únicamente para la implementación normativa.</p>

¹ VILLARRAGA, Álvaro. *Los acuerdos de paz: Estado-guerrillas en Colombia, 1982-2016*. Revista DERECHO Y REALIDAD (Pag. 116)

² Vanegas, Tomás. *Acuerdos de Paz entre el Gobierno Barco y el M-19*

³ VILLARRAGA, Álvaro. *Los acuerdos de paz: Estado-guerrillas en Colombia, 1982-2016*. Revista DERECHO Y REALIDAD (Pag. 124)

⁴ https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/EI_Caguan.pdf

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-928 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería

⁶ https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep

Además, bajo la presidencia Santos inició la fase exploratoria con la guerrilla del ELN llegando a establecer comisiones, esta mesa fue suspendida en enero del 2019 por el presidente Iván Duque luego del atentado de la guerrilla a la Escuela de Cadetes de Policía General Santander, atentado que movió incluso a la ONU a pronunciarse, quien hasta ese momento era garante del proceso de negociación que se estaba adelantando en la Habana- Cuba⁷.

Durante el mandato de Iván Duque no hubo nuevos intentos de negociación con grupos insurgentes, ni de delincuencia común dedicándose solo a la implementación del acuerdo con las FARC-EP como lo ordenaba la normatividad vigente.

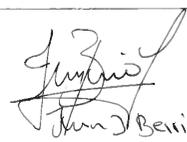
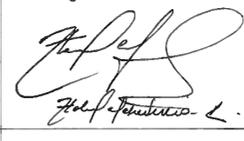
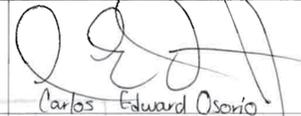
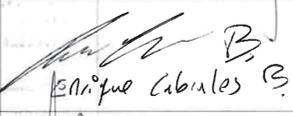
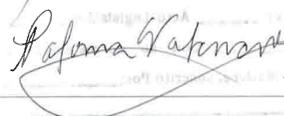
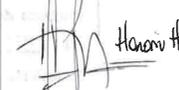
Llegada la presidencia de Gustavo Petro se retomó la mesa con el ELN, pero además se iniciaron procesos con las disidencias de las FARC e incluso acercamiento con grupos que hoy no se pueden considerar como delincuentes políticos, o si lo fueran, por incumplimiento del acuerdo no podrían estar negociando con ellos, como la Nueva Marquetalia, El Clan del Golfo o acercamientos con bandas comunes en diferentes zonas del país. Estos procesos han generado errores jurídicos, retrotraer decisiones como los ceses bilaterales, incumplimientos reiterativos, congelamiento de los procesos por parte de las guerrillas, mientras que el resto de la institucionalidad no tienen ni voz, ni voto en un ápice del proceso generando crecidas violentas, incertidumbre en las comunidades, más aún cuando continúan ejecutando delitos graves que han permeado en la sociedad.

Por lo anterior, a fin de evitar que se negocie con delincuentes de lesa humanidad o perpetradores de delitos que nada tienen que ver con las causas políticas que dicen defender y que, participe el Estado en procesos tan importantes se pretende aprobar la presente reforma constitucional.

De los honorables congresistas,

 Oscar Plamier Hoyos	 Henia Cadavid
 US CATEGVI	 CHRISTIAN CARLES

⁷ <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/las-naciones-unidas-repudian-atentado>

 Juan D. Berio	 Hugo Danilo Botano P.
 Juan Felipe Corzo	 Juan Fernando L.
 Tereza Sánchez	 Yemica Acosta Jarama
 Enka Sánchez	 Carlos Edward Osorio
 Marlen Cuatillo	 Enrique Cibriles B.
 Paloma Kabanana	 Honor H.
	 Camilo

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 28 de Febrero del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo _____

No. 380 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIA GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 373 DE 2024 CAMARA

por medio de la cual se establecen reglas para el reconocimiento de las pérdidas de energía eléctrica a los usuarios del sistema interconectado nacional.

Proyecto de Ley...

373/24

"Por medio de la cual se establecen reglas para el reconocimiento de las pérdidas de energía eléctrica a los usuarios del sistema interconectado nacional"

V

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un porcentaje máximo para el traslado de las pérdidas de energía eléctrica, tanto técnicas como no técnicas, a los usuarios del servicio de energía eléctrica en la región Caribe, con el fin de disminuir el costo de la energía para los habitantes de esta región.

Artículo 2. Porcentaje máximo de traslado de pérdidas. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) establecerá anualmente el porcentaje máximo de pérdidas que podrá ser trasladado a tarifas por los comercializadores de energía eléctrica en la Costa Caribe, el cual no podrá superar al promedio nacional del Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Artículo 3. Evaluación de Impacto Económico y Social. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) llevará a cabo una evaluación periódica de los impactos económicos y sociales de la medida implementada en virtud de esta ley. Dichas evaluaciones se realizarán cada dos años y se utilizarán para ajustar, si es necesario, los porcentajes máximos de pérdidas permitidos. Además, se buscará recopilar retroalimentación directa de los usuarios y otras partes interesadas para asegurar una implementación efectiva y equitativa de las disposiciones contempladas en esta ley.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Nicolás Barguil Cubillos
Nicolás Barguil Cubillos
Representante a la Cámara Córdoba

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La región Caribe de Colombia se ha visto particularmente afectada por el alto costo de la energía eléctrica, en gran medida debido a las elevadas pérdidas de energía que se presentan en esta zona del país. Estas pérdidas, tanto técnicas como no técnicas, son trasladadas a los usuarios finales a través de las tarifas de energía, generando una carga económica desproporcionada para los habitantes de la región.

Ante esta problemática, el presente proyecto de ley busca establecer un marco normativo que permita limitar el porcentaje de pérdidas eléctricas que puede ser trasladado a los usuarios del servicio de energía eléctrica en la Costa Caribe. De esta manera, se espera disminuir el impacto de dichas pérdidas en las tarifas y, por ende, reducir el costo de la energía para los habitantes de esta región.

Específicamente, el proyecto plantea que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) deberá fijar anualmente un porcentaje máximo de pérdidas (tanto técnicas como no técnicas) que podrá ser trasladado por las empresas comercializadoras a las tarifas en la Costa Caribe. Este porcentaje no podrá superar el promedio nacional de pérdidas del Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Adicionalmente, se establece que la CREG realizará evaluaciones periódicas, cada dos años, sobre el impacto social y económico de estas medidas, con el fin de hacer los ajustes necesarios a los porcentajes máximos permitidos. También se buscará obtener retroalimentación directa de los usuarios para asegurar una implementación efectiva y equitativa.

Con estas disposiciones se espera mitigar el efecto del alto costo de la energía eléctrica en la Costa Caribe, promoviendo tarifas más justas y equitativas para los habitantes de esta región. El establecimiento de un porcentaje máximo de pérdidas permitido para ser trasladado a tarifas, inferior al promedio nacional, se presenta como una medida necesaria para reducir la carga económica sobre los usuarios de esta zona del país.

En síntesis, este proyecto de ley representa una respuesta oportuna a la problemática de las elevadas pérdidas de energía en el Sistema Interconectado Nacional y su impacto en el aumento del costo eléctrico para los usuarios de la región Caribe.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer un porcentaje máximo para el traslado de las pérdidas de energía eléctrica, tanto técnicas como no técnicas, a los usuarios del servicio de energía eléctrica en la región Caribe, con el fin de disminuir el costo de la energía para los habitantes de esta región.

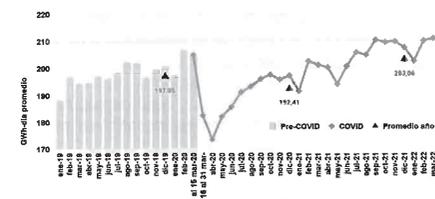
El presente proyecto de ley, además del título, se compone de 4 artículos, entre ellos el de vigencia.

III. JUSTIFICACIÓN

Las pérdidas de energía eléctrica han representado históricamente un alto costo para los usuarios y las empresas comercializadoras, afectando gravemente el marco tarifario. En esencia, estas pérdidas se reconocen a partir del resultado final de la cadena de energía, es decir, la comercialización. Según la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG, 2014), las pérdidas de energía eléctrica se clasifican en dos categorías en función de su naturaleza: "Pérdidas no Técnicas de Energía: Energía que se pierde en un Mercado de Comercialización por motivos diferentes al transporte y transformación de la energía eléctrica".

Estas pérdidas no técnicas de energía representan un desafío importante que debe abordarse de manera efectiva. No solo generan un impacto económico negativo en el marco tarifario, sino que también tienen implicaciones directas en los usuarios finales. El incremento en los costos de la energía eléctrica debido a estas pérdidas afecta significativamente la economía de las familias y las empresas de la región costera, dificultando su desarrollo y competitividad.

Además de las consecuencias económicas, las pérdidas de energía eléctrica también tienen un impacto medioambiental. Cada unidad de energía perdida es una oportunidad desperdiciada para un uso eficiente de los recursos energéticos y contribuye al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por lo tanto, es imperativo tomar medidas para reducir estas pérdidas y promover prácticas más sostenibles en el sector energético.



Fuente: Gráfica - XM. Seguimiento a la demanda de energía eléctrica SIN - 2019 a 2022P

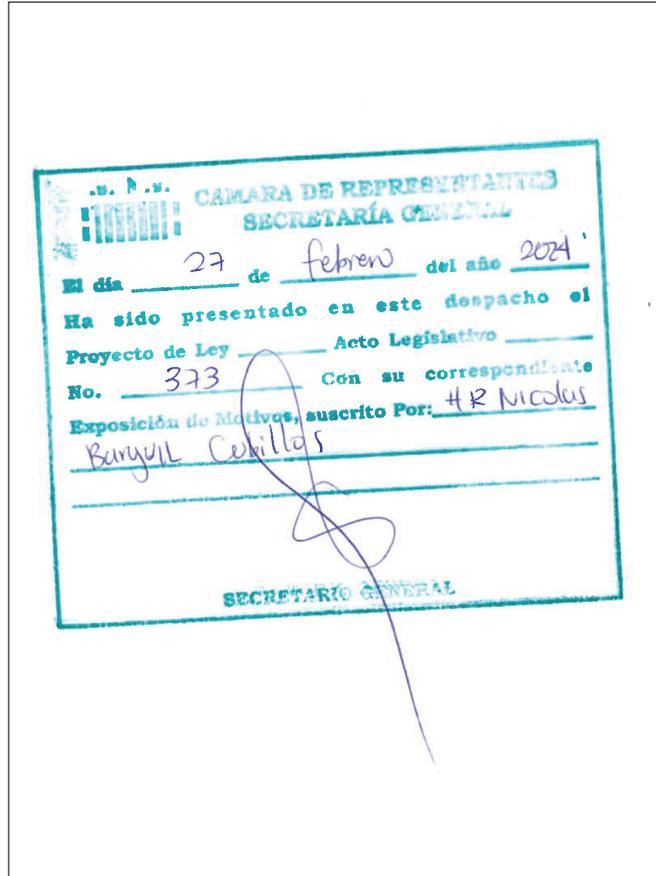
La mayoría de las regiones se encuentran golpeadas por el alza en las tarifas, al incluir de manera directa un sistema de distribución que aplaza la necesidad de aumentar la capacidad de generación de tal manera que el valor de la tarifa deba disminuir por concepto de pérdidas. Porque, aun con la capacidad financiera de las empresas, estas cifras demuestran un impacto negativo en sus finanzas, y, de existir un modelo de distribución de pérdidas a través de la demanda nacional, lograría distribuir un 16% entre los usuarios del SIN a distribuir dependiendo de su demanda local.

El crecimiento promedio mensual es del 10,98% con respecto al año anterior. Los beneficios en el crecimiento de la demanda a corto y largo plazo significan promover un mercado con mejores precios, fortalecer la confiabilidad del operador, reducir la necesidad de nueva infraestructura de generación, transmisión y distribución, así como ahorro en inversiones y contribuir a la estabilidad del sistema de pérdidas.

Conscientes de esta problemática y de la necesidad de impulsar un cambio positivo, se propone la implementación de políticas y medidas eficaces que permitan minimizar las pérdidas de energía eléctrica en el mercado de comercialización. Estas acciones estarán dirigidas a mejorar la eficiencia en la cadena de suministro, fomentar el uso responsable de la energía y garantizar un suministro eléctrico estable y a precios competitivos para todos los usuarios de la costa.

La implementación efectiva la medida propuesta requiere establecer un esquema eficiente de pérdidas que pueda gestionar un volumen considerable de información. Este esquema debe recopilar y actualizar periódicamente los datos de todos los usuarios del Sistema Interconectado Nacional (SIN), con el fin de distribuir de manera adecuada las pérdidas no técnicas en todo el país.

<p>En este sentido, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) asume la responsabilidad fundamental de garantizar la transparencia en la situación de cada mercado, las condiciones operativas de las empresas y la definición de acciones para abordar las pérdidas. Como regulador, la CREG desempeña un papel crucial al establecer los lineamientos y mecanismos necesarios para gestionar y controlar las pérdidas de energía eléctrica en el mercado de comercialización.</p> <p>El objetivo principal es que la CREG recopile y analice la información relevante, lo que permitirá una evaluación precisa de las pérdidas en cada mercado y una asignación equitativa de responsabilidades a los proveedores de servicios eléctricos. Esto garantizará que las empresas distribuidoras tengan una visión clara de su situación particular en cuanto a pérdidas y puedan tomar medidas eficientes para reducirlas.</p> <p>Asimismo, este enfoque facilitará la identificación y promoción de las mejores prácticas en la gestión de pérdidas, así como la implementación de estrategias específicas para abordar las situaciones particulares de cada empresa distribuidora. Además, la CREG se encargará de supervisar el cumplimiento de las regulaciones establecidas y garantizar la efectividad del esquema de pérdidas, en beneficio tanto de los usuarios como de las empresas comercializadoras.</p> <p>Además, es importante destacar el principio de solidaridad establecido en el proyecto de ley, el cual desempeña un papel fundamental en el abordaje de las pérdidas de energía eléctrica en el SIN. Este principio busca evitar que los costos de las pérdidas recaigan únicamente sobre un grupo específico de usuarios o regiones, como sucede actualmente en la región caribe. En cambio, se busca distribuir equitativamente la carga financiera asociada a las pérdidas entre todos los usuarios, fomentando la colaboración y la responsabilidad compartida.</p> <p>Al aplicar el principio de solidaridad, se promueve la equidad en el acceso a la energía eléctrica y se garantiza que los beneficios y cargas sean compartidos de manera justa. De esta manera, se busca mitigar los efectos negativos de las pérdidas de energía eléctrica en la economía de las familias y las empresas de la costa, al establecer un esquema de pérdidas eficiente y equitativo que promueva un sistema eléctrico sostenible, competitivo y accesible para todos los usuarios del SIN.</p> <p>IV. MARCO NORMATIVO</p> <p>Disposiciones Constitucionales – Constitución Política</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 365. Señala el marco Constitucional en que deben orientarse las actuaciones de las autoridades públicas y privadas con relación al servicio público. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. <u>El principio de solidaridad es un elemento esencial del Estado Social de Derecho.</u> • Artículo 367. La Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, <u>su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.</u> Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas. <p>Disposiciones Legales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 142 de 1994. "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones." <p>Para evitar que existan diferencias tarifarias entre los comercializadores de una diferente región, es crucial instaurar un sistema nacional que integre y distribuya de manera equitativa el total de pérdidas no técnicas causadas en todo el territorio nacional, ayudando a disminuir el impacto tarifario en los hogares más afectados.</p> <p>Para eso, es necesario crear un esquema de pérdidas que pueda funcionar y donde deba manejarse un volumen de información considerable, para reunir la información nacional de manera periódica y actualizada sobre los datos necesarios de todos los usuarios del SIN para llevar a cabo una correcta distribución en cuanto a las pérdidas no técnicas en el País. La CREG es quien debe asumir esa responsabilidad que haga transparente al regulador la situación de cada uno de los mercados, las condiciones de operación de la empresa respectiva y la definición de lo que el prestador del servicio puede gestionar en cuanto a pérdidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1260 DE 2013. "Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)." <p>Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía. Para permitir que el cobro sea solidario y equitativo a todos los usuarios</p>
<p>pertenecientes al SIN. El modelo se presenta sin afectar la metodología desarrollada por la CREG: las empresas deben presentar un plan de reducción de pérdidas con su valoración, el cual será analizado por la Comisión para estimar el costo eficiente. La distribución tarifaria en el marco de las pérdidas no técnicas de energía a través de la demanda deberá ser coordinada con los planes de reducción de pérdidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto 387 de 2007 y Decreto 4977 de 2007. "Por medio del cual se establecen las políticas generales en relación con la actividad de comercialización del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones." <p>En este decreto se establecen los nuevos criterios para la asignación de los costos que se derivan de las pérdidas de energía eléctrica. Se deja claro que cada agente distribuidor - comercializador deberá presentar un plan de pérdidas de reducción el cual deberá ser aprobado por la CREG y ese costo se trasladará a los usuarios. Los planes los deben pagar todos los usuarios industriales, comerciales y residenciales, conectados en baja, media y alta tensión del Sistema de Distribución de cada empresa y los grandes usuarios conectados al Sistema de Transmisión Nacional asociados al Sistema de Distribución de la empresa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución CREG 010 de 2020. "Por la cual se establece el régimen transitorio especial en materia tarifaria para la región Caribe" <p>Establece un régimen transitorio especial tarifario, en el que el porcentaje de pérdidas reconocidas en las tarifas que debe asumir el usuario de la región Caribe. Para lograr este objetivo es fundamental crear un esquema que permita compartir la carga financiera de la opción tarifaria. La gran mayoría de los usuarios que pertenecen al SIN, son actores que tienen un bajo riesgo de cartera.</p> <p>Evidentemente, los grupos empresariales del sector eléctrico cuentan con una estabilidad financiera con la que no cuentan los hogares colombianos, que no pueden amortizar las pérdidas de la actividad de comercialización del sector. En ese sentido, la CREG debería de buscar que los beneficios derivados de la competencia se extiendan a todos los usuarios del servicio de energía eléctrica.</p> <p>V. IMPACTO FISCAL</p>	<p>El presente proyecto de Ley no genera impacto fiscal al no crear entidad o institución alguna, de igual forma no modifica asignaciones del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Por otro lado, y de acuerdo con la Sentencia C-911/07 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal en normas legales no debe constituirse en medio que cercene el ejercicio de la función legislativa.</p> <p>VI. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, señala: "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar".</p> <p>Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés cuando los congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto y tengan relaciones comerciales, accionarias o económicas, en general, con entidades relacionadas con el sector energético abordado en el articulado del presente proyecto de Ley, como empresas de generación, transmisión, distribución o comercialización de energía eléctrica.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <p>Nicolás Barguil Cubillos Representante a la Cámara Córdoba</p>



PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2024 CAMARA

por medio de la cual se crea el Fondo Emprender de Cafés Especiales para el impulso del sector productor de cafés especiales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">Bogotá D.C, febrero 27 de 2024</p> <p>Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes Ciudad</p> <p style="text-align: center;">Asunto: Radicación de Proyecto de Ley</p> <p>De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos presentar para consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley de nuestra autoría denominado "Por medio de la cual se crea el Fondo Emprender de Cafés Especiales para el impulso del sector productor de cafés especiales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Cordialmente,</p> <p><i>Paola</i> PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República</p> <p><i>Juan E.</i> JUAN ESPINAL Representante a la Cámara</p> <p><i>Tereow Enríquez</i> Tereow Enríquez</p> <p><i>Christian M. Barceles Mujica</i> Christian M. Barceles Mujica</p>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2023</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se crea el Fondo Emprender de Cafés Especiales para el impulso del sector productor de cafés especiales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1: Objeto. Crease el Fondo Emprender de Cafés Especiales, para el impulso del sector productor de cafés especiales en todo el territorio nacional, acompañado de líneas de crédito, asesoría técnica, investigación, apertura de mercados, asesoría y acompañamiento para su producción, empaque, distribución y comercialización.</p> <p>Artículo 2. Naturaleza Jurídica. Fondo Emprender de Cafés Especiales funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica administrada por la Federación Nacional de Cafeteros.</p> <p>Artículo 3. Beneficiarios del Fondo. Serán beneficiarios del Fondo de que trata la presente ley, las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país, dedicadas a la producción, empaque, distribución y comercialización de cafés especiales; el fondo priorizará a la población juvenil y campesina en todo el territorio nacional.</p> <p>Artículo 4. Administración. La Federación Nacional de Cafeteros, administrará el Fondo Emprender de Cafés Especiales a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional.</p> <p>Artículo 5. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento del Fondo Emprender de Cafés Especiales dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, definiendo, entre otros aspectos necesarios para tal efecto, sus funciones, requisitos para acceso a programas de fortalecimiento, estímulo y asesoría a los emprendedores, calidad de los recursos y rubros financiables.</p>
--	--

Artículo 6. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República
Partido Centro Democrático
Autora

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático
Autor

Orlando Castillo A. CITEP9

MARCELO CUELLAR

Leonor Palencia CITEP #14. Paz.

Julio Roberto Salazar P.

Tames Mosquera Torres

Walter Salgado CITEP #1

Geny Acosta

Elise Veinsco

Sandra Ramirez

Juan de los Angeles

Christian Albornoz

4

PAOLA HOLGUÍN

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Orlando Castillo A. CITEP9

MARCELO CUELLAR

Leonor Palencia CITEP #14. Paz.

Julio Roberto Salazar P.

Tames Mosquera Torres

Walter Salgado CITEP #1

Geny Acosta

Elise Veinsco

Sandra Ramirez

Juan de los Angeles

Christian Albornoz

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA:

El proyecto de ley tiene como objeto la creación de un fondo que impulse sector productor de cafés especiales en todo el territorio nacional, a través de la creación de herramientas de crédito, asesoría, apertura de mercados, asesoría y acompañamiento para la producción, empaque, distribución y comercialización de este tipo de Cafés.

2. CONSIDERACIONES DE LA INICIATIVA:

5

2.1. SITUACIÓN DEL SECTOR CAFETERO EN COLOMBIA:

El mercado internacional del café ha evolucionado aceleradamente durante el último cuarto de siglo por el aumento en la productividad por hectárea cultivada en Brasil y Vietnam. Sin embargo, en Colombia el panorama es contrario, el aumento en los costos de producción, la disminución en la mano de obra disponible y la caída en la productividad por hectárea de café han provocado una pérdida importante de la participación en el mercado internacional. Para 1992, el país produjo 16 millones de sacos anuales, la mayor producción en su historia, mientras que para 2012 se producían sólo 8.5 millones. En este orden de ideas, al principio de la década de los 90 la producción de Colombia equivalía al 21.5% de la producción mundial, mientras que en 2012 solo era de 6.3%, como lo muestra la ilustración 1.¹

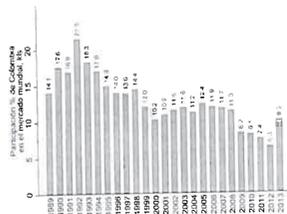


Ilustración 1. Participación de Colombia en el Mercado Mundial de Café (Kilos)

La realidad del sector cafetero en Colombia se puede empezar a dimensionar, entendiendo, por ejemplo, que el 96% de los productores nacionales tienen menos de 5 hectáreas y que estos pequeños productores representan el 70% de la producción nacional. Por tal razón, es esencial preservar no solo la estabilidad de sus ingresos sino lograr condiciones mínimas de seguridad social para el desarrollo de su actividad, incentivando así apertura de nuevas unidades productivas y relevo generacional para todas las etapas de la producción.

¹ Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p21

Así las cosas, la caída en la participación en el mercado internacional, que es solo una consecuencia de la crisis estructural del sector, se explica parcialmente por las pérdidas monetarias en las que incurren los productores a lo largo del país, hecho que los ha obligado a trasladarse a otros cultivos como el del cacao o plátano, porque los costos de producción superan los precios de venta en más de 40% en la gran mayoría de los departamentos donde se cultiva el café (Meta, Norte de Santander, Caquetá y Boyacá)². Aún con el PIC (Protección al Ingreso Cafetero) o sin imputar los costos laborales, la producción de café no es rentable en Colombia, dicha situación se agrava en las zonas que no pertenecen al tradicional eje cafetero donde la garantía de compra no opera eficientemente, obligando a los caficultores a acudir a mercados alternos.

Los costos de producción del grano en Colombia, comparados con los de Honduras, Nicaragua, Perú y Brasil, son sustancialmente más altos, especialmente desde el año 2008, lo que pone de manifiesto que la crisis del sector requiere con urgencia de la creación de medidas de intervención estatal contundentes, dentro de las cuales se destaca la necesidad de formalización y estabilización de la oferta de mano de obra que se necesita para la producción y recolección del grano, brindando así condiciones laborales óptimas para el productor y el recolector. Sin estas reformas, la producción de café en el mediano plazo será inviable y los productores se verán obligados a migrar hacia cultivos verdaderamente rentables (véase la Ilustración 2³).

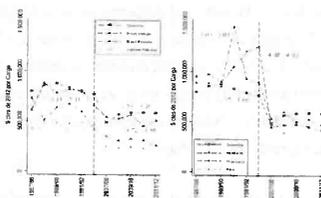


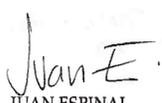
Ilustración 2. Costos de producción del café

² Ibid., p55
³ Ibid., p42

<p>La crisis estructural de la caficultura, que se evidencia en la pérdida de participación en el mercado internacional, gira en torno al productor y al recolector de café. Con base en los datos proporcionados por el Banco Mundial, para Colombia en 1981 la agricultura representaba el 19,8% del PIB y en 2014 esta proporción llegó a ser del 6,3% del PIB. En las economías desarrolladas es aún menor dicha proporción, por ejemplo, para Francia en ese mismo año el sector agrícola representaba el 4% del PIB en 2014 fue del 1,7% del PIB. Por el contrario, el sector servicios a través de los años ha aumentado la participación en el PIB, para Colombia en 1981 el sector servicios ocupaba el 48,7% del PIB, para 2014 ocupaba el 57,7% del PIB.</p> <p>De la misma forma, el número de empleos en el sector servicios sobre el total de empleos ha venido aumentando en las economías desarrolladas, en el caso de Francia en 1981 representaba el 57% de los empleos, mientras que en 2014 representó el 76% de los empleos. Mientras que para Colombia, en 1985 representaba el 69% de la fuerza laboral en 2014 representó el 64%, sin embargo, durante los últimos años la tendencia se ha mantenido al alza.</p> <p>De otro lado, el número de empleos en la agricultura sobre el total de empleos en la economía, para Colombia en 1985 fue del 1% mientras en 2011 fue de 18% y en 2014 del 16%. Dicho fenómeno en los 80's, se explica principalmente por el auge del sector cafetero para la década. Sin embargo, se observa que recientemente la proporción de empleados en la agricultura sobre la masa laboral ha venido disminuyendo debido al desplazamiento forzado y el aumento de las oportunidades laborales en las ciudades. Por otro lado, en Francia esta proporción fue del 7% en 1985 mientras que en 2014 fue del 3%. De estas dos proporciones, se puede concluir que si bien en Colombia la proporción de empleados en el sector agrícola ha aumentado desde 1985 esta tendencia se ha revertido en los últimos años, porque como se verá más adelante la población rural ha disminuido.</p> <p>En los últimos 10 años, el área cafetera en Colombia tuvo una reducción de 7%, al pasar de 914 mil a 854 mil hectáreas. A pesar de esto, en el mismo periodo la producción aumentó un 65%, y pasó de 8,9 a 14,7 millones de sacos de 60 kg de café verde entre 2010 y 2019 (año calendario), lo que derivó en que el año pasado se registrara una cosecha histórica en la producción de café en nuestro país.</p>	<p>La renovación de los cafetales al inicio de la década llevó a tener en 2014 un 60% del parque cafetero renovado, lo cual impulsó incrementos en la productividad, pues el cultivo de café genera los mayores rendimientos en campo entre el quinto y noveno año de edad, aproximadamente.</p> <p>Se espera que las hectáreas renovadas en los últimos años vayan aumentando gradualmente su rendimiento en campo, y de esta manera, si se logra la meta planteada por la Federación Nacional de Cafeteros de una renovación anual alrededor del 10% del total sembrado, se podría esperar que el parque cafetero se mantenga en su pico productivo.</p> <p>Los mayores precios que se reciben actualmente por la carga de café podrían desincentivar en parte el ritmo de renovación debido al costo de oportunidad que esto conlleva, pero también significa que las finanzas del cultivador podrían tener alguna mejora que lo prepare para un periodo en el que tendría que sacrificar algo de su ingreso mientras el nuevo cultivo entra en etapa productiva.</p> <p>Frente a la evolución en el área sembrada las cifras muestran una reducción que se viene presentando desde hace varios años. La mejora en la rentabilidad del cultivo vía precio podría llevar a que esta tendencia desacelere, e incluso en algunas regiones podría darse el incentivo para que se desarrollen nuevas plantaciones en la medida en que otras actividades como el ecoturismo o el turismo rural posiblemente se encuentren altamente afectadas por la coyuntura del covid-19.</p> <p>El café colombiano ha incrementado sus valorizaciones en exportaciones, ubicándose para el 2021, en US\$3,4 mil millones. Además, a principio de año superó dos veces su precio histórico. Una de las razones por la que está bien valorizado en el exterior son los sellos de sostenibilidad que garantizan que la producción nacional cuida sus ecosistemas.</p> <p>Lo primero es que Colombia por sus tratados internacionales de comercio, el café se puede importar libremente, obviamente debe cumplir con unos requisitos fitosanitarios. Cabe aclarar que, la mayor parte de este café que se importa es materia prima que se va a utilizar para el producto final que se consume en Colombia, en ese sentido, ¿por qué razón el país importa café siendo un producto destacado? Porque hay una diferencia en el producto, el que exportamos es un café de alta calidad que</p>
<p>tiene un precio en el mercado internacional y en el mercado doméstico, mucho más alto que el café que se importa.</p> <p>Es allí donde la presente iniciativa cobra especial importancia, si se comprende el potencial que representan los cafés especiales en la dinamización de la economía, el aumento de las exportaciones y el progresivo mejoramiento de la calidad de vida de las familias productoras.</p> <p>2.2. CAFÉS ESPECIALES:</p> <p>El segmento de cafés especiales representa aproximadamente el 10% del consumo mundial, es decir un volumen similar al de la cosecha colombiana. Este consumo ha registrado un crecimiento dinámico en los últimos años por diversas razones: Alta calidad de los cafés especiales, lo cual ha permitido vincular más personas al consumo del café, especialmente a los jóvenes. Desarrollo de nuevas preparaciones. Desarrollo de equipos que facilitan la preparación de la bebida y garantizan su calidad. Desarrollo de sistemas de empaque que preservan la calidad del café por largos periodos. Aparición en el mercado de cafés asociados a conceptos como la sensibilidad por el medio ambiente, la salud, la responsabilidad social o la equidad económica. Desarrollo de nuevos canales de distribución como las cafeterías, las tiendas de conveniencia y las máquinas dispensadoras.</p> <p>Los principales destinos de los cafés especiales exportados por la FNC son Japón y Estados Unidos y, en menor proporción, Canadá, Suiza, Bélgica, Italia, Reino Unido, Suecia y Finlandia.</p> <p>En la economía cafetera, se ha estado insertando el concepto de Cafés especiales, lo que va implicando una serie de componentes y sistemas de producción que buscan en todos sus aspectos producir un café de alta calidad y, el cual, sea óptimo para los mercados internacionales. Nespresso AAA, está liderando un programa en el cual vincula a pequeños productores del Municipio de Jardín con excelentes resultados hasta el momento.</p> <p>La denominación de Cafés Especiales es relativamente nueva. Nació a comienzos de la década de los 60's, como una respuesta a los consumidores de café de los Estados Unidos, que buscaban una bebida de mayor calidad en un mercado donde el producto se encontraba homogeneizado.</p>	<p>Este mercado cobra importancia a través de tiendas de café o Coffe shops de alta calidad, cada vez más numerosas, que ofrecen bebidas con unas particularidades muy marcadas. Es allí, donde el consumidor tiene la oportunidad de probar los diferentes sabores y fragancias de los distintos cafés y conocer de su origen.</p> <p>Con el propósito de incrementar el posicionamiento del café colombiano en altos segmentos que agreguen valor a los productores, desde 1996, la Federación de Cafeteros lidera el Programa de Cafés Especiales de Colombia con el objetivo de identificar y seleccionar cafés de características excepcionales, provenientes de regiones específicas. Además, se integran tres conceptos fundamentales: conservación del medio ambiente, equidad económica y responsabilidad social.</p> <p>La Federación Nacional de Cafeteros define así al café especial: "un café se considera especial cuando es percibido y valorado por los consumidores por alguna característica que lo diferencia de los cafés convencionales, por lo cual están dispuestos a pagar un precio superior. Para que ese café sea efectivamente especial, el mayor valor que están dispuestos a pagar los consumidores debe representar un beneficio para el productor".</p> <p>Los cafés especiales se dividen en tres grandes categorías: cafés de preparación, sostenibles y de origen.</p> <p>Los cafés de preparación son especiales por su tamaño y forma, se obtienen después de la trilla y allí de acuerdo con su tamaño se comercializan: Caracol, Europa, Extra, Supremo y Premium. En esta categoría lo especial del café es su apariencia física, no está ligado a un origen o taza específico y el productor difícilmente recibe beneficio por él. Los trilladores generan el valor agregado y se benefician de él.</p> <p>Los cafés sostenibles o de "Mercado Justo" involucran procesos de certificación y cumplimiento de códigos de conducta; empresas certificadoras establecen la normatividad ambiental, social y administrativa asociadas a la producción de café (UTZ, FLO, Rainforest, Nespresso, Café Practice, 4C, etc). El consumidor final paga unos sobrepagos por cada libra; muy poco de ese valor se traslada al productor (entre \$500 y \$ 5.000 por @) lo cual está lejos de sacar al productor de la crisis. Muchos de ellos obtienen altas calificaciones en taza pero el valor alcanzado por esto no es transferido al productor.</p>

<p>Producir estos cafés implica aumentos en los costos que no alcanzan a ser retribuidos en el precio, se le exige trazabilidad al productor en la finca, pero no la hay en el precio final de su producto. Estos sellos son un negocio de cada certificadora y los beneficios también, como en la categoría anterior.</p> <p>Por tanto, se deduce que es muy cuestionable hasta dónde el comercio de estos cafés es verdaderamente justo. El cafetero percibe por la materia prima para una cápsula de café entre \$90-\$110 (por 12 gramos) y el consumidor paga por ella (precio de supermercado) entre \$1.800 y \$ 2.500, una desproporción increíble. Gigantes multinacionales tienen contingentes a la caza de estos cafés, reconociendo sobrepuestos ínfimos para llevarse lo mejor de nuestra producción.</p> <p>Quedan por lo tanto los cafés de origen, que son especiales porque provienen de una región o finca con cualidades únicas, y que se venden sin mezclas de acuerdo a la calificación de taza que alcancen con catadores certificados.</p> <p>En esta modalidad el país tiene todo un trabajo por hacer: Explorar, identificar y construir una oferta alrededor de estos cafés podría ser realmente la forma de entrar al mercado de cafés de alto valor que haga viable la actividad.</p> <p>Los concursos de taza de la excelencia son una buena iniciativa, se alcanzan precios interesantes en subastas para unas pocas libras de café que benefician a unos pocos cafeteros meritorios, pero que excluyen a muchos con potencial.</p> <p>Acceder a este espacio requiere modelos de producción y comercio diferentes, no vamos a obtener resultados mejores haciendo lo mismo. En producción: Identificar y capacitar a los productores que tengan potencial, catar sus cafés, (servicio que prestan gratuitamente los Comités Departamentales de Cafeteros), y asesorar desde allí el mejoramiento de la calidad.</p> <p>Se podrían dotar municipios estratégicos con laboratorios de captación que hagan seguimientos y retroalimentación a cada productor. Facilitar la llegada de productores (personas naturales) a ferias de café especial para establecer negocios de relación directa que generen transparencia y permitan que no sea fácilmente sustituible el proveedor.</p>	<p>Hasta hoy han existido en el país iniciativas privadas, lideradas por la Federación Nacional de Cafeteros, y algunos programas que han generado estímulos a la producción de este tipo de cafés.</p> <p>2.3. TIPOS DE CAFÉ ESPECIAL:</p> <p>CAFÉS DE ORIGEN. Proviene de una región o finca, con cualidades únicas, debido a que crecen en sitios especiales. Son vendidos de igual manera al consumidor final sin ser mezclados con otras calidades o cafés provenientes de otros orígenes. Los clientes los prefieren por sus especiales atributos en su sabor y aroma. Existen 3 subcategorías.</p> <p>Con estos cafés se ofrece al consumidor final la posibilidad de paladear sabores naturales provenientes de regiones del mundo reconocidas por sus cualidades. Entre los cafés de origen más famosos se encuentran: Granos de Moca de Yemen Java, Sumatra y Celebes de Indonesia; Blue Mountain de Jamaica; Cona de Hawái; Antigua de Guatemala; Terrazú y Tres Ríos de Costa Rica; AA de Kenia y Supremos de Colombia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cafés regionales: provienen de una región específica reconocida por sus cualidades particulares. Se le ofrecen al consumidor final puros, sin mezclas. • Cafés exóticos: cultivados en zonas determinadas bajo condiciones excepcionales; poseen características sensoriales y organolépticas que permiten obtener una taza de altísima calidad. • Cafés de finca: producidos en una sola finca, provienen de un solo cultivo, tienen un beneficio centralizado y ofrecen un producto sobresaliente en calidad y consistente en el tiempo. (Federación Nacional de Cafeteros, 2011). <p>CAFÉS DE PREPARACIÓN. Son cafés con una apariencia especial por su tamaño y forma, lo que los hace apetecidos en el mercado internacional. También pertenecen a esta categoría los cafés que se buscan de acuerdo a las preferencias de un cliente en particular y se acopian para ofrecer un producto consistente. Entre los de preparación se encuentran:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cafés selectos: Proceden de una mezcla balanceada de varios tipos de café y dan como resultado una taza de excepcional calidad • Cafés Caracol: Cultivados en zonas altas, de las cuales se seleccionan los granos en forma de caracol, producen una taza única de alta acidez • Cafés Supremos: Este tipo de café se ofrece según una clasificación granulométrica o del tamaño del grano. <p>CAFÉS SOSTENIBLES. Cultivados por comunidades que tienen un serio compromiso con la protección del medio ambiente, a través de la producción limpia y la conservación de la biodiversidad de sus zonas. También promueven el desarrollo social de las familias cafeteras que los producen. Los clientes los prefieren porque cuidan la naturaleza y promueven el mercado justo con los países en vía de desarrollo.</p> <p>CAFÉS ORGÁNICOS: Son cafés cultivados sin el empleo de Agroquímicos como fertilizantes, fungicidas insecticidas. Para la venta de estos cafés el productor debe tener una certificación emitida por una entidad certificadora orgánica con reconocimiento mundial; por tal motivo, las plantaciones que se destinen para tal fin deben someterse a un proceso de desintoxicación o transición, el cual oscila entre 2 y 3 años antes de ser certificados y vendidos como cafés orgánicamente cultivados. Los cafés orgánicos constituyen una pequeña porción de los cafés especiales (0,5%), y responden a una tendencia mundial de los productos libres de agroquímicos.</p> <p>CAFÉS SABORIZADOS: Son cafés que durante o después de su proceso de tostión, se les incorpora una resina con sabor a vainilla, chocolate, fresa, nuez y amaretto, entre otros. Son considerados el producto estrella de los cafés especiales con una participación en el mercado del 40%. Con estos cafés se induce a las nuevas generaciones al consumo del café.</p> <p>CAFÉ DE ALTA TOSTIÓN: Se consideran aquellos cafés cuyo grado de tostión es superior al tradicional, y están destinados a la preparación de cafés expresos y capuchinos. No necesariamente utilizan cafés de un solo origen, sino que pueden ser mezclas. Constituyen el 15% del mercado de los Cafés Especiales.</p>	<p>CAFÉ DESCAFEINADO: Son aquellos que se someten a un proceso para extraer la cafeína que contiene el grano verde. Se comercializan dentro del nicho de los Cafés Especiales y participan en el 10% del total de la categoría.</p> <p>Muchos de los cafés especiales se comercializan con una certificación expedida por una firma especializada, encargada de inspeccionar y vigilar las prácticas de cultivo, su proceso de trilla, almacenamiento y transporte. Para obtener la certificación se requiere que la finca cafetera tenga registros de las compras de insumos, mano de obra, volumen de café pergamino seco producido, facturas de venta y haber cumplido con todos los requisitos del proceso.</p> <p>La Federación Nacional de Cafeteros actualmente tiene los siguientes programas de cafés certificados:</p> <p>CAFÉS RAINFOREST ALLIANCE: la misión de Rainforest Alliance es proteger los ecosistemas, así como las personas y la vida silvestre que depende de ellos, mediante la transformación de las prácticas del uso del suelo, las prácticas comerciales y el comportamiento de los consumidores.</p> <p>Los principios básicos de esta certificación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de gestión social y ambiental. • Conservación de ecosistemas. • Protección de la vida silvestre. • Conservación de los recursos hídricos. • Trato justo y buenas condiciones para los trabajadores. • Salud y seguridad ocupacional. • Relaciones con la comunidad. • Manejo integrado del cultivo. • Manejo y conservación del suelo. • Manejo integrado de desechos. <p>La Federación Nacional de Cafeteros recibió en el año 2006, el "Premio Corporativo a la Sostenibilidad Mundial", de Rainforest Alliance, en reconocimiento al</p>

<p>compromiso y esfuerzo permanente con la sostenibilidad de las comunidades y por la preservación del medio ambiente en las regiones cafeteras.</p> <p>CAFÉS UTZ CERTIFIED: establece normas mundiales para la buena práctica de la producción de café. Responde a dos importantes preguntas de los compradores de café: ¿de dónde proviene mi café? Y ¿cómo fue producido?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trazabilidad • Identificación y separación del producto. • Sistema de administración, mantenimiento de registros y auto inspección. • Variedades y patrones. • Manejo del suelo. • Uso de fertilizantes. • Protección de cultivos. • Cosecha. • Manejo de postcosecha. • Salud del trabajador, seguridad laboral y social. • Medio ambiente. • Reclamaciones. <p>CAFÉS DE COMERCIO JUSTO O FAIR TRADE: es producido por pequeños productores asociados en Cooperativas, con un precio mínimo de compra garantizado. Las relaciones comerciales están basadas en el respeto y beneficio mutuo de las partes. Se valora el trabajo de los productores, las leyes laborales, la seguridad social, la salubridad y el respeto por la conservación de los recursos naturales. El sello de comercio justo es una forma de cooperación comercial destinada a mejorar las posibilidades de los pequeños productores y sus organizaciones.</p> <p>2.4. BENEFICIOS PARA EL CAFETERO:</p> <p>Uno de los componentes más importantes del mercado de los cafés especiales es el sobre precio que se paga por la calidad o la categoría que el cliente desea. Pero los clientes también quieren saber que el mayor precio pagado llega al productor y no</p>	<p>se queda en la cadena comercial</p> <p>Por esta razón la Federación Nacional de Cafeteros siempre ha garantizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trazabilidad: hace referencia a que cada uno de los pasos del proceso del cultivo y de la cadena comercial de todo saco de café exportado tenga estricto seguimiento y se puedan comprobar sus costos. • Transparencia: se asegura total transparencia en la que los beneficios económicos sean transferidos a los cafeteros. Es decir, que los diferenciales de compra se liquiden según los costos, y con el objetivo único de que los productores reciban el mayor sobreprecio posible • Los cafeteros que se comprometen con la producción y entrega de un café especial reciben el beneficio de los mayores precios en dos momentos: • El primer pago del mayor precio se hace al momento en que el café es entregado en los puntos de compra de las Cooperativas de Cafeteros. Allí el cafetero recibe el precio determinado para el mercado interno por su café pergamino y un valor adicional según la calidad que se determine después de las pruebas y análisis. • El segundo pago del mayor precio es entregado a todos los productores que participan en el programa específico de café especial. Este valor se determina según la cantidad de café con la que cada uno contribuyó a la venta total al cliente, y se distribuye equitativamente entre todos los productores. Este pago se realiza una vez el cliente haya cancelado el cargamento de café. <p>Actualmente la FNC lidera 98 programas de cafés especiales en todo el país, de los cuales 53 son programas sostenibles.</p> <p>2.5. CAFÉ EN GRUPOS ASOCIATIVOS:</p> <p>Las organizaciones de productores desempeñan un papel fundamental en la incorporación de los cafeteros a la producción de cafés especiales pues permiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a un gran número de productores en los principios de la producción de calidad. • Promover entre los productores la adopción de nuevas tecnologías.
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y fomentar la sana convivencia y la aplicación de los valores humanos como base fundamental de la organización. • Aprovechar economías de escala en la comercialización de la producción, manejando volúmenes interesantes para los compradores. • Organizar un sistema de seguimiento o "sistema de control interno" eficaz y participativo para verificar que sus miembros cumplen con las normas de producción de calidad y trazabilidad. • Gestionar recursos de organismos gubernamentales y ONG para ayudar a la organización y a sus miembros a adoptar los cambios necesarios para posicionarse en el mercado de café de alta calidad. • Adquirir reconocimiento y posición en el mercado. <p>2.6. TENDENCIAS DE LOS CAFÉS ESPECIALES EN EL MUNDO</p> <p>En la producción y consumo de productos ecológicos, orgánicos, conservacionistas, entre otros, han ocurrido cambios importantes a nivel mundial en los últimos años. Esta tendencia se debe a una fuerte preocupación por la salud, a las nuevas exigencias en los gustos de los consumidores y a una mayor conciencia por la protección del ambiente; por ello, estos sistemas de producción que se caracterizan por la conservación de los recursos naturales, han tenido gran auge, con tasas de crecimiento anual hasta del 20% (Giraldo <i>et al.</i>, 2000), especialmente en Europa, América del Norte y Japón</p> <p>Recientes investigaciones realizadas por la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM, 1999), indican que ésta cubre alrededor de 24 millones de hectáreas, distribuidas de la siguiente manera: 41,8% en Oceanía, 24,2% en América Latina, 23,1% en Europa, 5,9% en Norte América, 3,7% en Asia y 1,3% en África.</p> <p>Los cafés sostenibles cubrieron cerca del 1,3% de la producción mundial de café, con 129.300 t.año-1 de café verde en el año cafetero 2002/2003, y fueron los países de América Latina los principales productores y proveedores (Villalobos, 2004; Vieto 2003). Debido al crecimiento del mercado de cafés sostenibles y al potencial que posee Colombia para participar en estos nichos se requiere información que pueda fortalecer el conocimiento sobre su producción.</p> <p>2.7. OFERTA Y EXPORTACIÓN DE CAFÉS SOSTENIBLES EN</p>	<p>AMÉRICA LATINA:</p> <p>La oferta de café sostenible de América Latina en la cosecha del 2002/2003 fue estimada en 2.109.033 sacos de café verde de 60 kg, provenientes principalmente de México, Perú, Brasil, Guatemala, Colombia, Nicaragua, Bolivia, Honduras y Costa Rica. De ésta se exportaron 1.360.000 sacos (64,5%), hacia Europa, Estados Unidos, Japón, Canadá, Taiwan, Oceanía e Israel. La producción de cafés sostenibles en Colombia se estimó en 110.200 sacos de café verde (5,2% de la producción de América Latina) y su participación en las exportaciones fue del 7,5% de la exportación global de América.</p> <p>Cabe anotar que los cafés sostenibles no solo se comercializan con los sellos "Orgánico", "De Comercio Justo" y "Amigable con las aves", si no que pueden venderse con combinaciones de éstos o sumas de sellos, por ejemplo: Orgánico + Precio Justo, Amigable con las Aves + Orgánico y Amigable con las Aves + Orgánico + Precio Justo, entre otros.</p> <p>2.8. PROGRAMA DE CAFÉS ESPECIALES DE COLOMBIA:</p> <p>Colombia ha ocupado tradicionalmente un papel destacado en el mercado de cafés especiales de alta calidad, gracias a la labor que la Federación Nacional de Cafeteros ha realizado desde hace varios años en materia de promoción y publicidad del consumo de cafés puros colombianos.</p> <p>Con el ánimo de incrementar el posicionamiento de nuestro café en el segmento de los denominados "Cafés Especiales", en 1986 se creó el programa de Cafés Especiales de Colombia, liderado por la Federación Nacional de Cafeteros; este programa tiene como objetivo la identificación y la selección de cafés provenientes de regiones específicas con características particulares.</p> <p>De acuerdo con la evolución de la caficultura en el mundo, el programa de Cafés Especiales Colombianos comenzó con la investigación sobre las propiedades de algunas variedades de cafés cultivadas en regiones y zonas específicas del territorio nacional. Los consecuentes resultados fueron producto de características únicas, que se han convertido en claras preferencias por consumidores de café en todo el mundo.</p>

<p>Una meta de la FNC es ofrecer un número de marcas de diferentes orígenes, que sean apreciadas y que puedan comercializarse, de esta manera podrá mejorarse el ingreso de las familias cafeteras.</p> <p>Para la promoción de estos cafés provenientes de orígenes especiales de la geografía nacional, la FNC a través de sus oficinas en el exterior, ha decidido participar activamente en las diferentes ferias y espectáculos internacionales del grano.</p> <p>Actualmente el programa está recolectando muestras de cafés en diferentes regiones del país, en coordinación con los Comités Departamentales y las Cooperativas de Caficultores interesados, éstas se someten a un análisis de consistencia durante dos o tres años, y posteriormente estos cafés serán mostrados en las diferentes ferias.</p> <p>3. MARCO NORMATIVO:</p> <p>Los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política señalan que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación para el logro de estos fines, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p>Que así mismo, el artículo 8 y el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Políticas disponen que es obligación de los particulares proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.</p> <p>Mediante la Ley 76 de 1931 se provee al fomento de la industria cafetera, se da estructura a la Federación Nacional de Cafeteros se impone que los productos que se pongan a la venta en el país, como café, y que fuera de éste contengan otras sustancias, deberán mencionar claramente en el empaque o envoltura en que se expendan, el porcentaje del café que contengan y los demás productos que han entrado en su preparación.</p> <p>Mediante la Ley 11 de 1972 se derogó el impuesto a la exportación de café y se autorizó al Gobierno Nacional para celebrar con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia contratos tendientes a impulsar y defender la Industria del Café.</p>	<p>Mediante la ley 189 de 1995 se creó la asociación de Países productores de Café con el fin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Promover la coordinación de políticas cafeteras entre los Miembros; b) Promover el aumento del consumo del café en los Países Productores y consumidores; c) Buscar un equilibrio entre la oferta y la demanda mundial de café, con vista a obtener precios justos y remunerativos; d) Promover el mejoramiento de las calidades del café; e) Contribuir al desarrollo de los Países Productores y a la elevación del nivel de vida de sus pueblos; f) Otras actividades relacionadas con los incisos anteriores. <p>Mediante la Ley 1969 de 2019 se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café, el cual opera conforme a los términos que se establecen dicha ley y la 101 de 1993; dicho fondo tiene como fuentes de financiación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto. 3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993. 4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café. 5. El Fondo Nacional del Café.
<p>6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.</p> <p>7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.</p> <p>8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.</p> <p>9. De la contribución cafetera a cargo de los productores de café destinada al Fondo Nacional del Café, medio centavo de dólar por libra (USD 0,005) de café que se exporte, sin afectar la garantía de compra.</p> <p>4. IMPACTO FISCAL:</p> <p>Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>5. CONFLICTO DE INTERÉS:</p> <p>De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, los autores de esta iniciativa legislativa no evidencian motivos que puedan llegar a consolidar un conflicto de interés, ya que se trata de una Ley de carácter general y abstracto.</p> <p>Sin embargo, como ha sido estipulado en el artículo 1 de la mencionada Ley, se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p>	<ul style="list-style-type: none"> 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. e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. 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. <p>De los Honorables Congresistas,</p> <p> PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República Autora</p> <p> JUAN ESPINAL Representante a la Cámara Autor</p>

⁴ Ley 2003 de 2019 artículo 1.

<p>-----</p> <p>AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA</p> <p><u>Luis Ramiro Riquelme</u></p> <p><u>William Espinoza</u> Verde</p>	<p>AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA</p> <p><u>Genaro Acosta</u></p> <p><u>Jubio Roberto Salazar P.</u></p>
<p><u>Olga Ruth Sandoval</u></p> <p><u>[Signature]</u> Sotano</p>	<p><u>[Signature]</u> Paz</p> <p><u>[Signature]</u> Eduardo C.D.</p>
<p><u>[Signature]</u> ERICK VELASCO</p> <p><u>[Signature]</u> Sandra Ramirez</p>	<p><u>[Signature]</u> Hugo Daniel Torres</p> <p><u>[Signature]</u> Juan Felipe Corzo C.D.</p>
<p><u>[Signature]</u> Sandra Rodriguez</p> <p><u>[Signature]</u> Oscar Valencia</p>	<p><u>[Signature]</u></p> <p><u>[Signature]</u> Tuxeth Sanchez R. Anticipado</p>
<p><u>[Signature]</u> MARCIO CUELLAR</p> <p><u>[Signature]</u> Ana Rogelia Monsalve</p>	<p><u>[Signature]</u> Cristina Torres</p> <p><u>[Signature]</u> James Mosquera Torres</p>
<p><u>Leonor Palencia</u> Citer #14. Paz.</p> <p><u>[Signature]</u> Juan Pablo Salazar Citer #1</p>	<p><u>[Signature]</u> Teresa Gonzalez</p>

C.A. N. S. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de Enero del año 2024

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

No. 374 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HS Paola Holguin

lg HR Juan Cjrnal y otras firmas.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2024 CAMARA

por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las juntas de acción comunal del pago del gravamen a los movimientos financieros.

376/24
III

Bogotá D.C., febrero de 2024

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

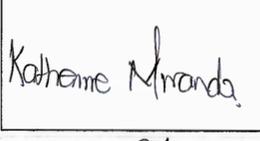
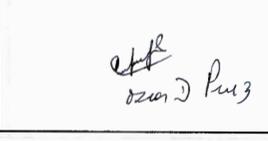
Asunto: Radicación del Proyecto de Ley, "Por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros".

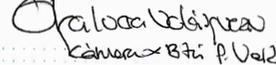
Apreciado Secretario:

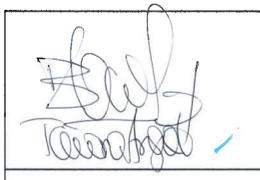
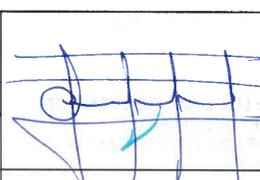
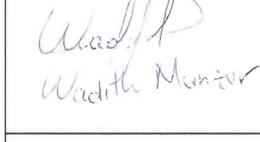
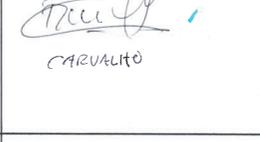
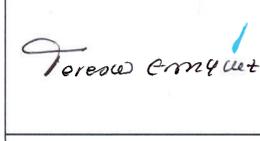
Atendiendo a lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 presentamos a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley, "Por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros", proyecto que cumple las disposiciones correspondientes a la iniciativa legislativa y demás consagradas en la Constitución y la citada Ley.

Agradezco surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por el departamento de Caldas Gente en Movimiento	 Wilmer Castellanos Repres. Boyaca Partido Verde
	


Catalina Velásquez
Cámara B7c P. Verde

	
	Milene Jarama
	
	
	

PROYECTO DE LEY No _____ DE 2024 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCEPTÚA A LOS CONVENIOS SOLIDARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL PAGO DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS"

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto tiene como objeto exceptuar a los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, a través de la adición de un numeral en el artículo 879 del Estatuto Tributario.

1.1. Historia del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF

Según Segura (2002), el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF nació en Colombia en 1998 cuando el Gobierno Nacional declaró en Estado de Emergencia Económica al país debido a la crisis financiera generada por la caída prolongada del sector de la construcción y la burbuja inmobiliaria que terminó impactando la cartera de las antiguas Corporaciones de Ahorro y Vivienda transformadas en Bancos Hipotecarios (Cadena Clavijo, 2015). Por lo tanto, se puso en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito y deterioró la confianza de la ciudadanía.

Por ello, se creó la contribución especial de 2 x 1000 sobre todas las transacciones financieras, contribución pensada de manera transitoria, hasta diciembre de 1999, con el propósito de darle tiempo al sector para superar la crisis.

Luego, la orientación de los recursos aportados por esta contribución cambió ante la ocurrencia de un desastre natural que afectó especialmente la zona cafetera del país. En efecto, el 29 de enero de 1999, el Gobierno Nacional expidió otro decreto de emergencia económica para obtener recursos que permitiesen la reconstrucción de la zona afectada. Después, mediante sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999, la Corte Constitucional consideró INEXEQUIBLE la destinación "exclusiva" del recaudo de la contribución para preservar la estabilidad y la solvencia del sistema; por considerar que se trataba de un impuesto y no de una contribución, y por lo tanto no podía ser de destinación específica, lo cual está expresamente prohibido en el artículo 359 de la Constitución Política (Valero, 2007).

Una vez se toma en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional, nace la Ley 608 con el impuesto a las transacciones financieras a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, de carácter temporal, para la vigencia del año 2000.

Con la promulgación de la Ley 633, se incluye el Libro Sexto que da vida al Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, esta vez de carácter permanente en la estructura tributaria del país, a partir del primero de enero de 2001, a cargo de los usuarios del sistema financiero y las entidades que lo conforman.

El hecho generador del GMF lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República y los giros de cheques de gerencia; el traslado o cesión a cualquier título de los recursos o derechos sobre carteras colectivas; la disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo o similares que suscriban las entidades financieras con sus clientes; los débitos que se efectúen a cuentas contables y de otro genero, diferentes a las corrientes, de ahorros o de depósito, para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero; los desembolsos de créditos y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios y otros commodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes realizados a través de sistemas de compensación y liquidación cuyo importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera o Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones; los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día; de acuerdo al artículo 871 del Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la Ley 1819 de 2016 fijó la tarifa del gravamen a los movimientos financieros de cuatro por mil (4 x 1.000).

RECAUDO ANUAL EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

■ Gravamen a los Movimientos Financieros



Año	Recaudo (Millones de Pesos Corrientes)
1999	880,082
2000	1,035,714
2001	1,437,359
2002	1,408,101
2003	1,621,500
2004	2,237,595
2005	2,401,226
2006	2,666,946
2007	2,989,522
2008	3,199,639
2009	3,121,276
2010	3,224,822
2011	5,059,606
2012	5,460,351
2013	5,897,755
2014	6,432,653
2015	6,741,442
2016	7,080,818
2017	7,300,662
2018	7,703,515
2019 (P1)**	8,670,910
2020 (P1)**	8,108,696
2021 (P1)**	9,856,524
2022 (P1)**	12,676,744
2023 (P1)**	14,005,341

Figura 1. Recaudo anual de GMF. 1999 – 2023. Fuente: DIAN (2024). Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Análisis. Elaboración propia.

Respecto a los ingresos tributarios por Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) ascienden a 9.8 billones de pesos en 2021, 12.67 billones de pesos en 2022 y 14 billones de pesos en 2023 (cifra preliminar), tal como se evidencia en la Figura 1.

1.2. Importancia de las Juntas de Acción Comunal

La Junta de Acción Comunal es un organismo de acción comunal de primer nivel; es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (Ley 2166 de 2021, Artículo 7°).

Las Juntas de Acción Comunal son actores fundamentales para el desarrollo de los territorios. A través del tiempo, han conseguido la construcción de la infraestructura básica del territorio: vías, viviendas, escuelas, acueductos veredales, etc. Asimismo, son consideradas el primer paso de la autogestión del desarrollo comunitario en el territorio. Por lo tanto, es necesario continuar fortaleciendo el relacionamiento entre los distintos actores que participan en el impulso y avance de territorio a través de redes, alianzas y cooperaciones.

De acuerdo a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos – MAPP/OEA, en Colombia existen 62.553 Juntas de Acción Comunal y 1.500 Asociaciones de Juntas reunidas en 35 Federaciones (MAPP/OEA, s.f.).

1.3. Afectación del Gravamen a los Movimientos Financieros a las Juntas de Acción Comunal

Haciendo uso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios, de menor cuantía, con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

Los convenios solidarios son esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales enfocados en la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades con la ejecución de obras hasta por la menor cuantía (Ley 2166 de 2021, Artículo 16°, Numeral f). Y, en el caso de los entes territoriales del orden departamental y municipal, los convenios solidarios se podrán ejecutar obras hasta por la mínima cuantía (Ley 136 de 1994, Artículo 3°, Parágrafo 4°).

La menor cuantía está determinada en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes – SMMLV, evidenciado en la Tabla 1 (Ley 1150 de 2007, Artículo 2°, Numeral 2.b). Ahora bien, la mínima cuantía es el valor equivalente al diez por ciento (10%) de la menor cuantía de una Entidad Estatal (Artículo 2°, Numeral 5).

Presupuesto de las entidades	Menor cuantía	Mínima cuantía
Superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	100 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Superior o igual a 850.000 e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	850 salarios mínimos mensuales legales vigentes	85 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior o igual a 400.000 e inferiores a 850.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	650 salarios mínimos mensuales legales vigentes	65 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior e igual a 120.000 e inferiores a 400.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	450 salarios mínimos mensuales legales vigentes	45 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Inferior a 120.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	280 salarios mínimos mensuales legales vigentes	28 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Tabla 1. Valores de menor cuantía. Fuente: Ley 1150 de 2007. Elaboración propia.

Por lo tanto, un convenio solidario de mínima cuantía, dependiendo del presupuesto de la entidad territorial oscila su valor entre 28 y 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, haciendo uso de la Ley 136 de 1994. Para el año 2024, el salario mínimo mensual legal vigente es \$1.300.000 pesos, es decir, la mínima cuantía oscila entre \$36.400.000 pesos y \$130.000.000 de pesos.

Es decir, el Gravamen a los Movimientos Financieros equivale para este ejercicio entre \$145.600 pesos y \$520.000 pesos, respectivamente. Por ello, se reduce el presupuesto disponible de las Juntas de Acción Comunal.

Ahora bien, un convenio solidario de menor cuantía, dependiendo del presupuesto de la entidad oscila su valor entre 280 y 1000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en concordancia con la Ley 2166 de 2021. Para el año 2024, el salario mínimo mensual legal vigente es \$1.300.000 pesos, es decir, la mínima cuantía oscila entre \$364.000.000 pesos y \$1.300.000.000 de pesos.

Por consiguiente, el Gravamen a los Movimientos Financieros equivale para este ejercicio entre \$1.456.000 pesos y \$5.200.000 pesos, respectivamente. Lo anterior, muestra nuevamente la disminución del presupuesto disponible de las Juntas de Acción Comunal para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, objetivo principal de los convenios solidarios.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política de Colombia

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara disponen:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

2.2. Marco Legal

A su vez, el texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

Decreto 624 de 1989
Expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

El artículo 870 crea el impuesto Gravamen a los Movimientos Financieros, GMF, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

El artículo 879 enumera las acciones exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Ley 136 de 1994
Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

El artículo 3 se refiere a las funciones de los municipios, quienes deben promover el desarrollo del territorio y construir las obras que demande el progreso municipal teniendo en cuenta los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal. También, los municipios y distritos pueden celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal. Asimismo, los entes territoriales del orden departamental y municipal están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. En esta misma línea, los convenios solidarios podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 141 señala que las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la Administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que se celebren, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993.

Ley 2166 de 2021
Deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados.

El artículo 3 contiene los principios rectores del desarrollo de la comunidad: afirmación del individuo, construcción de identidad cultural, participación social y política, el desarrollo de pilares de comunidad tales como solidaridad, resiliencia comunitaria, construcción del conocimiento en comunidad, convivencia ciudadana, planeación participativa, pluralismo, diversidad, fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres.

El artículo 7 define los organismos de la acción comunal donde las juntas de acción comunal son organismos de primer grado. La junta de acción comunal es una organización cívica,

social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

El artículo 16 concentra los objetivos de los organismos de acción comunal donde uno de ellos es celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial.

El artículo 63 indica que los organismos comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal a través de la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos interadministrativos de mínima cuantía o convenios solidarios podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o para la ejecución de los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

El artículo 95 autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

2.3. Instrumentos normativos internacionales vigentes en Colombia

- Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)¹, en su artículo 21:
1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.
Convención Americana sobre Derechos Humanos² (Pacto de San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969), en su artículo 23. Derechos Políticos:

¹ Firmada por Colombia en 1966 y ratificada en octubre de 1969.
² Ratificada por Colombia el 28 de mayo de 1973.

las corporaciones públicas ejercen su función legislativa y normativa (subrayado y negrita fuera de texto):

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

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

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

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

4. POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

*Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

- 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

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

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

3. IMPACTO FISCAL

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

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

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

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

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.

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 (subrayado y negrita fuera de texto).
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.
e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
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 (...).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una

situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal "a" del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

5. IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA

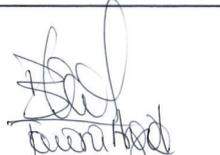
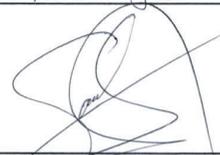
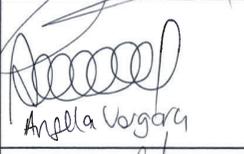
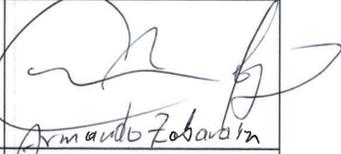
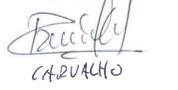
Las Juntas de Acción Comunal han sido personajes relevantes para la edificación y desarrollo del territorio. Asimismo, a través de la democracia participativa han comunicado las necesidades e inquietudes de la población.

Por ello, han nacido instrumentos que buscan mejorar el relacionamiento entre los distintos actores que apoyan el desarrollo comunitario: redes, alianzas y cooperaciones; siendo los convenios solidarios, un instrumento para complementar los esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Por lo tanto, la presente iniciativa busca que los convenios solidarios sean exceptuados del Gravamen a los Movimientos Financieros debido al costo económico que representan al disminuir el presupuesto disponible de las Juntas de Acción Comunal para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, objetivo principal de los convenios solidarios

Cordialmente,

 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por el departamento de Caldas Gente en Movimiento	 Wilmer Castellanos Repres. Bogotá Partido Verde
	 Olga Lucia Velásquez Cámara x Bte. P. Verde

	
	Milene Jarava Gíoz
 Angella Vargas	 Armando Zobarán
 RICARDO CARVALLO	
 Teresa Errázuriz	

Bibliografía

Cadena Clavijo, H. J. (2015). *Crisis de la Banca Hipotecaria Colombiano de 1998 - 2001*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15747/CadenaClavijoHectorJose2015.pdf;jsessionid=25647687D0540596FFC9D4F09B2D4418?sequence=1>

DIAN. (2023). *Estadísticas de los tributos administrados por la DIAN*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

MAPP/OEA. (s.f.). *15 años hechos de paz, La voz y el valor de las Juntas de Acción Comunal*. Obtenido de MAPP/OEA: <https://www.mapp-oea.org/hechosdepaz/la-voz-y-el-valor-de-las-juntas-de-accion-comunal/>

Segura Matiz, R. D. (2002). *Gravamen sobre movimientos financieros*. Bogotá: Cuadernos de Trabajo (DIAN). Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Otros%20Cuadernos%20de%20Trabajo/064.%20Gravamen%20sobre%20movimientos%20financieros.pdf>

Senado, S. d. (1989). *Decreto 624, "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"*. Bogotá: Senado de la República. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html#TITULO%20PRE

Senado, S. d. (2007). *Ley 1150, "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos"*. Bogotá: Secretaría de Senado. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Senado, S. d. (2021). *Ley 2166, "Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal"*. Bogotá. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2166_2021.html#T%3C%8DTULO%20PRIMERO

Valero Varela, H. J. (2007). *Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia*. Bogotá: DIAN. Obtenido de [https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20\(GMF\)%20en%20Colombia..pdf](https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20(GMF)%20en%20Colombia..pdf)

PROYECTO DE LEY No _____ DE 2024 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCEPTÚA A LOS CONVENIOS SOLIDARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL PAGO DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS"

El Congreso de Colombia,
DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto exceptuar a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF.

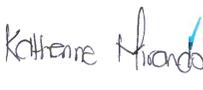
Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 879. EXENCIONES DEL GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos financieros:

32. Los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria según sea el caso, que correspondan a desembolsos de los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal."

Artículo 3°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por el departamento de Caldas Gente en Movimiento	 Wilmer Castellanos H. Repres. Bogotá Partido Verde
	 Olga Lucia Velásquez Cámara x Bte. P. Verde

