



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 737

Bogotá, D. C., viernes, 25 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establecen requisitos ambientales para la construcción de vías terrestres en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 23 de 2017

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN

Presidente

Comisión Quinta Cámara

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 008 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen requisitos ambientales para la construcción de vías terrestres en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Apreciado Presidente:

Mediante designación efectuada por la Mesa directiva me permito poner a consideración la ponencia positiva al **Proyecto de ley número 008 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se establecen requisitos ambientales para la construcción de vías terrestres en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

La Carta de 1991 es considerada jurisprudencialmente como “Constitución Ecológica” pues a partir de su promulgación cobró especial importancia la protección y conservación del medio ambiente.

Las disposiciones constitucionales que propenden por la protección del Medio ambiente reconocen que todo el ordenamiento jurídico debe estar impregnado por el deber de cuidado y prevención que tiene el Estado con respecto a la naturaleza y la

biodiversidad existente en el país. De esta forma, en aras de preservar los recursos naturales y conservar el medio ambiente y la biodiversidad, se imponen tanto al Estado como a los particulares diversas obligaciones de protección, cuidado, prevención y mitigación que deben ser observadas en pro de avanzar hacia un desarrollo sostenible donde la interacción y el avance humano se encuentre en armonía con el medio ambiente.

En consonancia con lo anterior, el proyecto de ley tramitado se orienta a materializar los lineamientos constitucionales con respecto a la especial protección que debe brindarse al medio natural y a las especies que lo habitan.

La creación de corredores ecológicos tanto para vías nuevas que se construyan como para las existentes, beneficiaría en gran medida las especies que encuentran su hogar en hábitats que han sido atravesadas por carreteras. De no convertirse en ley la regulación que se propone, se desconoce la protección especial que debe brindarse a las especies que se ven afectadas por la intervención humana en su entorno, situación que a la vez provoca daños al medio ambiente que se pueden ver mitigados con la implementación de la normatividad propuesta, tal como lo prevé el principio de precaución consagrado en la Ley 1523 de 2012:

“8. Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.”

El desarrollo que se busca generar con la creación de carreteras en el país debe estar acorde con la protección al medio ambiente, de tal forma que se logre un desarrollo sostenible, al respecto se ha pronunciado la Corte en Sentencia C-431 de 2000 de la siguiente forma:

“Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.”

De igual forma el proyecto legislativo encuentra respaldo en el bloque de Constitucionalidad al desarrollar los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Convenio sobre Diversidad Biológica integrado el ordenamiento jurídico mediante la Ley 165 de 1995, siendo uno de sus objetivos la conservación de la biodiversidad:

“Biodiversidad o diversidad biológica. Se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas (artículo 2º, Convenio sobre Diversidad Biológica).”

De lo anterior surge la importancia de la aprobación del proyecto estudiado, ya que materializa los fines del Estado con respecto a la prevención y protección que debe garantizarse al medio ambiente y las especies que lo habitan. De otro lado, el proyecto se encuentra acorde con la Doctrina de la Corte Constitucional respecto a la conservación de las riquezas naturales existentes en el país, además brinda una importante protección a la biodiversidad cumpliendo con algunos de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley no es en sí extenso, pero su objeto es muy concreto, conexo y claro, todos en la búsqueda de un plan de carreteras que haga que estas infraestructuras, tan necesarias para el desarrollo del país, se logren de manera sostenible, en armonía con la biodiversidad, la conservación del agua y la prevención de impactos, merced a Estudios de Impacto Ambiental confiables y detallados.

1.1. Establecimiento de un sistema de corredores ecológicos, que asegure la supervivencia de las especies de fauna terrestre, en los ecosistemas fraccionados por vías

El objeto claramente definido en su artículo primero, busca establecer los requisitos ambientales que deben cumplir los proyectos de vías terrestres

nuevas, principalmente carreteras de todo orden, y los ajustes aplicables a las carreteras existentes

En el artículo segundo, que se refiere a las definiciones y conceptos concernientes al proyecto mismo, se hace una definición de lo que se entiende por corredor ecológico, para los efectos de esta ley. Aclaración de suma importancia, dado que para algunos, el término corredor ecológico se aplica a grandes áreas y macroecosistemas que se interconectan. En realidad, en el mundo de hoy, el corredor ecológico puede aplicarse, como en el proyecto, a franjas verdes que interconectan partes de un ecosistema fraccionado por una vía y que permite el flujo de las especies de fauna, principalmente.

Los artículos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del proyecto de ley, se refieren a los corredores ecológicos que deben establecerse, tanto en las carreteras en proyecto, como en las ejecutadas y en ejecución.

1.2. Protección especial de retiros de ronda en ciertos cuerpos de agua de especial significación

Con el nombre de retiros de ronda la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han denominado los retiros a cuerpos de agua, cauces o nacimientos, establecidos en el artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 y el Decreto 1449 de 1977.

El artículo noveno del proyecto establece una condición, hasta hoy inexistente, de que en los diseños de vías se analice la alternativa de no intervenir negativamente los cauces de ríos y quebradas. Sobre este tema ahondamos adelante.

El artículo décimo del proyecto, establece en forma expresa e inequívoca, que aunque se encuentra en forma tácita en el Decreto 1449 de 1977, es conveniente, en el sentido de prohibir que las vías alteren las zonas de recarga de acuíferos de significación.

El artículo undécimo se refiere a la obligación de que al intervenir con vías cuerpos de agua corrientes, se elaboren los estudios necesarios para controlar los impactos. Sobre el tema se ahonda adelante,

Todos estos temas apuntan a lograr que las vías no sean una causa que afecte de manera severa la oferta de agua dulce y a una lucha contra el cambio climático.

1.3. Establecimiento especial de una interventoría comunitaria en proyectos viales

El artículo decimosegundo establece una participación especial de la comunidad, en el equipo técnico de la interventoría, diferente a los procedimientos hasta ahora establecidos. Es una novedosa forma de participación que vale la pena analizar.

1.4. Requisitos especiales en los estudios de impacto ambiental relacionados con vías

El párrafo 1º del artículo séptimo se refiere a la obligación de introducir los corredores ecológicos en el EIA, proponiendo su localización.

El artículo octavo establece un corredor mínimo de análisis, para los efectos de estudios de impacto ambiental en vías.

En síntesis, el proyecto muestra varios objetivos congruentes con una política de vías sostenibles.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La exposición de motivos del proyecto es abundante en la conceptualización interpretativa de normas de carácter constitucional y legal, en especial algunos tratados, elevados a bloque de constitucionalidad. Por otro lado, también abunda en normas legales, en especial el Decreto-ley 2811 de 1974.

Se hace un análisis de los fundamentos constitucionales y legales del proyecto, tanto sobre los incluidos en la exposición de motivos, como de los que se desprenden del análisis del contenido del proyecto y sus objetivos.

2.1. Constitucionales

2.1.1. Artículo 79 de la Constitución. En la exposición de motivos se hace expresa mención, como soporte del proyecto de ley, del artículo 79 de la Constitución Política de Colombia. En efecto, el mencionado artículo dice así:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. **La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.**

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines contemplados en el artículo 67 de la Constitución.

Aunque el Congreso ha expedido varias leyes concernientes a la participación de la comunidad, en realidad no se ha expedido ninguna con el objeto específico de reglamentar el artículo 79 de la Constitución.

Este proyecto, amparado en la Constitución, pretende que la comunidad pueda estar presente en la interventoría de las obras viales, para garantizar que la obra se ejecute con ajuste a los Estudios de Impacto Ambiental y sus respectivos Planes de Manejo.

2.1.2. Artículo 80 de la Constitución. Este artículo, que no es citado como soporte en la exposición de motivos, en verdad le da soporte. Citamos el artículo:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Es un axioma que no requiere demostración, el hecho de que las vías generan afectaciones sensibles al medio ambiente, y sobre este tema la exposición de motivos es muy profusa. No cabe duda que el proyecto pretende prevenir y controlar factores de deterioro ambiental, generados en las obras viales, y que en este sentido pretende darle cumplimiento al contenido pertinente del artículo 80 de la Constitución.

2.1.3. Convenio de la biodiversidad biológica. Uno de los pilares fundamentales, es darle desarrollo al Convenio sobre Biodiversidad Biológica, suscrito por la Comunidad de Naciones en 1992 y ratificado por Colombia mediante Ley 165 de 1994, con lo cual ha quedado incorporado en el bloque de constitucionalidad.

Nos referimos de manera concreta a algunas obligaciones que en virtud del Convenio contraen las partes, ellas son:

Literal c) del artículo 8° que dice: **“Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.”** Se refiere a una obligación de las partes. Es absolutamente pertinente en los términos del proyecto de ley.

El artículo 6°, literal b) reza: **“b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales”**. Es evidente que se genera para cada una de las partes y todas las partes, la obligación de establecer procedimientos, políticas y acciones tendientes a la conservación de la biodiversidad. Evidentemente, los corredores ecológicos son una forma aceptable de lograr esos objetivos, en el caso de vías.

De especial relevancia, el artículo 14 que se refiere a la evaluación del impacto y la reducción al mínimo del impacto adverso, dice el literal a): **“a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos”**.

Ahí quedan soportados dos de los objetivos enunciados en el proyecto de ley: La necesidad de ser rigurosos en la evaluación del impacto ambiental en los proyectos viales, de tal manera que pueda asegurarse la conservación de la biodiversidad y, de otro lado, la oportunidad de que la comunidad sea participe en la interventoría para vigilar el desarrollo de las obras.

2.1.4. Principio 17 de la declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente

El principio 17 de la declaración de Río de Janeiro, se refiere a la evaluación del impacto ambiental. Dice textual:

“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

Resulta claro que las exigencias especiales en torno a la rigurosidad de los estudios de impacto ambiental, tienen soporte en este principio, elevado a bloque de constitucionalidad.

2.2. Legales

De conformidad con el artículo 114 de la Constitución, el congreso tiene la facultad de expedir y modificar las leyes, de tal manera que puede modificar las existentes.

3. CONCLUSIONES

El establecimiento de un sistema de corredores ecológicos, que garantice la continuidad de los ecosistemas fragmentados por vías, es altamente necesario para garantizar la supervivencia de muchas especies amenazadas, es un paso más en el logro de una política de desarrollo sostenible.

Lograr que las vías respeten las zonas de nacimientos y recarga de acuíferos, es una obligación legal y ética que la ley debe garantizar. Tenemos que lograr que las vías se ejecuten afectando al mínimo el más importante recurso de la vida, que es el agua.


Los costos de implementar el sistema de corredores ecológicos, con la premisa de que muchos están construidos y solo requieren adaptaciones, resultan ampliamente compensados con el beneficio ambiental de garantizar agua dulce y la supervivencia de muchas especies, hoy amenazadas de muerte por la movilidad vial. De paso, se le está dando cumplimiento y desarrollo a lo establecido en el Convenio de Biodiversidad Biológica.

Cordialmente,


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Partido Conservador Colombiano

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto solicito a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 008 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen requisitos ambientales para la construcción de vías terrestres y se dictan otras disposiciones.**


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Partido Conservador Colombiano

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establecen requisitos ambientales para la construcción de vías terrestres y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los requisitos ambientales que deben cumplir los proyectos de vías terrestres nuevas, principalmente carreteras de todo orden, y los ajustes aplicables a las carreteras existentes.

Artículo 2°. *Definiciones.*

Corredor ecológico. Para efectos de esta ley, se entiende por corredor ecológico una faja boscosa de longitud y ancho variables, que interconecta partes fragmentadas de un mismo ecosistema, permitiendo el flujo de especies y asegurando la continuidad del ecosistema. El corredor puede quedar por encima o por debajo de las calzadas de la vía.

Hábitat. De conformidad con la propia definición de la Convención de Biodiversidad, “es el lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o una población”.

Fragmentación del ecosistema. Para efectos de esta ley, se entiende por fragmentación del ecosistema, la interrupción de la continuidad del hábitat de las especies, causada por actividades relacionadas con las obras viales y complementarias.

Artículo 3°. *Obligación de diseño.* A partir de la vigencia de esta ley, todo proyecto vial terrestre de longitud mayor de 5 kilómetros en sectores rurales, que en su recorrido fragmente ecosistemas terrestres, está en la obligación de incluir la localización y diseño de corredores ecológicos, ajustados a los requisitos de esta ley.

Artículo 4°. *Requisitos de diseño.* Los corredores ecológicos de que trata esta ley, pueden lograrse mediante procesos constructivos viales tales como túneles, deprimidos o soterrados, viaductos o cualquier otra forma que permita una faja que interrumpa la discontinuidad del ecosistema. El ancho mínimo de la faja será 8 metros para carreteras de primer orden; de 6 metros para carreteras de segundo orden y ferrocarriles y de 4 metros para carreteras de tercer orden. El largo mínimo de la faja será igual a la sección vial establecida en la Ley 1228 de 2008, incluidos los retiros.

Artículo 5°. *Densidad de los corredores ecológicos.* La distancia máxima entre dos corredores ecológicos consecutivos será de 5 km en las vías nuevas y de 6 km en las vías existentes a la vigencia de esta ley.

Artículo 6°. *Obligaciones en las vías existentes.* En la red vial nacional existente a la vigencia de esta ley, se deben construir los corredores ecológicos con las mismas características especificadas en el artículo cuarto en un tiempo máximo de 5 años. Dentro de ese tiempo, y a partir de 2016, en los

presupuestos de la Nación, de los departamentos y de los municipios, según el orden de la vía, se deberán hacer apropiaciones presupuestales para darle cumplimiento a lo ordenado en esta ley.

Parágrafo 1°. Los puentes sobre ríos y quebradas, cuya luz cubra el cauce y una parte del retiro, serán adaptables como corredores ecológicos en los términos de esta ley.

Parágrafo 2°. Los túneles existentes y los viaductos se aceptan como corredores ecológicos, en los términos de esta ley.

Artículo 7°. *Cobertura*. La faja de corredor ecológico a que se refiere esta ley, deberá ser sometida a cobertura vegetal, acorde con la respectiva estructura.

Parágrafo 1°. El Estudio de Impacto Ambiental deberá contener un capítulo dedicado a los corredores ecológicos y en él se podrán incluir corredores nuevos a los del diseño vial, y proponer lugares diferentes de localización, atendiendo las respectivas caracterizaciones del entorno biótico.

Parágrafo 2°. En los corredores ecológicos de que trata esta ley, no se podrán construir senderos peatonales ni ciclovías.

Parágrafo 3°. El mantenimiento, si se requiere, del corredor ecológico estará a cargo del municipio en el cual se encuentre localizado.

Artículo 8°. *Área mínima para EIA*. En los términos de referencia y manuales para Estudios de Impacto Ambiental relacionados con las vías terrestres, el corredor mínimo establecido para la influencia directa y estudios ambientales y sociales no podrá ser inferior a un km a cada lado de la vía.

Artículo 9°. *Intervención de cauces*. A partir de la vigencia de esta ley, todo proyecto vial terrestre que en su recorrido deba cruzar ríos y quebradas de caudal superior a 5 l/s, deberá estudiar alternativas de no intervenir el cauce natural y el análisis de esas alternativas deberá quedar consignado en los diseños definitivos y en EIA.

Artículo 10. *Prohibición especial en vías*. A partir de la vigencia de esta ley, el diseño de ninguna vía terrestre podrá afectar las zonas de recarga o el retiro de ronda de nacimientos de agua de caudal superior a 1l/s. Los EIA deberán dedicar un capítulo al análisis del cumplimiento de esta norma.


Artículo 11. *Estudios hidrológicos e hidráulicos*. A partir de la vigencia de esta ley, los estudios hidrológicos e hidráulicos contemplados para las vías terrestres, deberán contener las obras necesarias para prevenir, mitigar, controlar y compensar los impactos y los respectivos presupuestos, los cuales se incluirán dentro del presupuesto de la obra total.

Artículo 12. *Interventoría comunitaria*. A partir de la vigencia de esta ley, los términos de referencia para los concursos de interventoría a las obras viales deberán incluir la obligación de contratar, dentro del equipo de interventoría, cuando menos un profesional idóneo, en representación de la comunidad, el cual tendrá entre sus funciones la

vigilancia del cumplimiento de esta ley, así como del Plan de Manejo establecido en el Estudio de Impacto Ambiental.

Artículo 13. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado por:


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Partido Conservador Colombiano

* * *

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La iniciativa fue presentada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 26 de julio de 2017 por la Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

II. OBJETO

El proyecto de ley tiene como finalidad proteger los derechos fundamentales del pescador artesanal, en especial el del mínimo vital y la vida digna, en temporadas de vedas, donde se frena la actividad económica, lo cual deja sin sustento las familias y frena la economía de las comunidades.

III. JUSTIFICACIÓN

1. Introducción

En el contexto latinoamericano, Oldepesca (2010) reporta que la actividad de pesca artesanal o de pequeña escala en América Latina y el Caribe involucra a más de dos millones de pescadores con un nivel de producción mayor a 2.5 millones de toneladas métricas de recursos hidrobiológicos, y con valores de producción anuales de aproximadamente USD 3.000 millones.¹ Complementariamente, un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en adelante) señala que para 2007, el 15.7% del consumo de proteínas animales por parte de la población mundial provenía de recursos pesqueros y que para un total de 1.500 millones de personas, los recursos pesqueros representan el 20% de su ingesta de proteínas, lo cual destaca un perfil socioeconómico relevante de la actividad de pesca artesanal o de pequeña escala.

¹ OLDEPESCA (2010). ¿Elaboración de protocolos para el mejoramiento de la calidad, sanidad e inocuidad de productos provenientes de la pesca artesanal y de pequeña escala en la región?. México: XXI Conferencia de Ministros.

Por su parte, Colombia cuenta con un gran número de cuencas hidrográficas, por lo que se destaca internacionalmente en materia de disponibilidad de recursos hídricos, diversidad de peces, y en general, por sus altos índices de biodiversidad. El territorio colombiano cuenta con 928,660 km² de zona marítima. La superficie marítima sobre el mar Caribe tiene una longitud de 1,600 km y sobre el océano Pacífico, una extensión de 1,300 km. Además de las zonas marítimas para la pesca, también se desarrolla actividad pesquera en las cuencas de los ríos, en los arroyos y demás espejos de agua como ciénagas, represas y embalses².

En este sentido, por sus características climáticas y sus sistemas hidrológicos diversificados, Colombia tiene un amplio potencial para el desarrollo de la pesca y la acuicultura. Si bien, dentro del PIB agregado a precios corrientes de 2014, la pesca, la acuicultura y los servicios relacionados pesan apenas el 0.13%, debe tenerse en cuenta que un número significativo de ciudadanos forma parte de esta actividad en su versión artesanal por lo que se debe hacer énfasis en ese grupo poblacional por sus condiciones de vulnerabilidad y además por su rol en la provisión de alimentación a los colombianos.³

Adicionalmente, desde la perspectiva departamental, se debe tener en cuenta que excepto para San Andrés y Providencia, Huila, Valle y Tolima, todos los departamentos cuyo PIB pesquero a precios corrientes presenta una participación superior a la del promedio nacional en 2014, están caracterizados por un índice rural de necesidades básicas insatisfechas por encima del promedio nacional.

DEPARTAMENTOS	% PIB PESQUERO	NBI rural 2011
Amazonas	7.30	59.38
Guainía	1.57	81.17
San Andrés y Providencia	0.82	15.34
Nariño	0.67	59.32
Bolívar	0.52	67.37
Sucre	0.50	69.48
Huila	0.50	48.83
Valle	0.43	26.22
Chocó	0.34	76.11
Caquetá	0.26	59.20
Córdoba	0.25	76.60
Vichada	0.25	84.40
Magdalena	0.20	64.68
Tolima	0.17	50.92
TOTAL COLOMBIA	0.13	53.51

Tabla 1-1 Participación del PIB pesquero dentro del PIB agregado y NBI rural.

Fuente: DANE (2016).

Así, se infiere que en las zonas de mayor dependencia pesquera se identifican preliminarmente mayores niveles de vulnerabilidad que merecen

atención del Estado colombiano. De hecho, la pesca artesanal o de pequeña escala es una alternativa económica para miles de pescadores marinos y ribereños continentales, puesto que con ella logran garantías para su seguridad alimentaria. Además, tal y como lo sostienen Galarza y Kamiche (2014), desde la óptima social, esta actividad artesanal comprende tanto la pesca de subsistencia como la pesca asociativa a través de comunidades organizadas; abasteciendo ambas una fracción del mercado de consumo directo a nivel nacional, particularmente en lo que hace referencia al pescado fresco⁴.

Sin embargo, esta actividad se ha visto afectada en los últimos años por factores externos como la sobrepesca (problema típico de los bienes comunes) y la contaminación ambiental, lo que ha hecho que la producción se haya visto en decadencia en las últimas décadas.

2. Contexto internacional

El 10 de junio de 2014, el Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en adelante, por su denominación en inglés) aprobó las directrices voluntarias para garantizar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Según declaraciones oficiales de la FAO, se trata de un conjunto de directrices de amplio alcance que impulsará el papel ya vital de los pescadores artesanales en la contribución a la seguridad alimentaria mundial, la nutrición y la erradicación de la pobreza.

Los planteamientos de la FAO buscan apoyar a millones de pescadores artesanales del mundo, en particular en los países en desarrollo, promoviendo sus derechos humanos y salvaguardando un uso sostenible de los recursos pesqueros de los que dependen para su subsistencia.

La pesca artesanal representa más del 90 por ciento de la pesca de captura del mundo y de los trabajadores del sector pesquero ¿cerca de la mitad de los cuales son mujeres¿ y suministra alrededor del 50% de las capturas mundiales de peces. Supone una valiosa fuente de proteína animal para miles de millones de personas en todo el mundo y, a menudo sustenta las economías locales en las comunidades costeras y las que viven en las riberas de lagos y ríos.

Sin embargo, a pesar de su relevancia económica y alimentaria, muchas comunidades de pescadores artesanales continúan siendo marginadas. A menudo se encuentra en zonas remotas con acceso limitado a los mercados y a los servicios sanitarios, de educación y otros servicios sociales.

Así, las recomendaciones de la FAO buscan mejorar los sistemas de gobernanza de la pesca y las condiciones de trabajo y de vida a recomendaciones

² Diagnóstico de la Pesca y la Acuicultura en Colombia (2014).

³ Para Perú, el PIB pesquero de 2010 representaba el 0.5% del PIB agregado.

⁴ Galarza, E. y J. Kamiche, (2014). *Agenda 2014: Propuestas para mejorar la descentralización*. Universidad del Pacífico-Centro de investigaciones. Perú.

sobre cómo los países pueden ayudar a los pescadores artesanales y los trabajadores del sector pesquero a reducir las pérdidas y el desperdicio poscosecha de alimentos.

La FAO sostiene que *"como primer instrumento internacional dedicado por entero a la pesca en pequeña escala, las directrices piden coherencia en las políticas para asegurar que la pesca en pequeña escala puede contribuir plenamente a la seguridad alimentaria, la nutrición y la erradicación de la pobreza."* Las nuevas Directrices complementan los instrumentos internacionales vigentes, como el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995) y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2012).

2.1. Directivas voluntarias de la FAO (2014)

Dentro de las directrices de la FAO se pueden destacar algunas que constituyen un fundamento contundente a los planteamientos de la presente iniciativa legislativa:

5.3. Los Estados, de conformidad con su legislación, deberían velar porque los pescadores y trabajadores de la pesca en pequeña escala y sus comunidades gocen de derechos de tenencia seguros, equitativos y apropiados desde el punto de vista social y cultural sobre los recursos pesqueros (tanto marinos como continentales) y las zonas de pesca en pequeña escala y las tierras adyacentes, prestando especial atención a los derechos de tenencia de las mujeres.

5.15. Los Estados, deberían dar facilidades, proporcionar capacitación y ayudar a las comunidades de pescadores en pequeña escala para que participen y asuman la responsabilidad, tomando en consideración sus sistemas y derechos legítimos de tenencia, de la ordenación de los recursos de los que dependen para su bienestar y que utilizan tradicionalmente para su subsistencia.

6.1. Todas las partes deberían considerar enfoques integrados, ecosistémicos y globales de la ordenación y el desarrollo de la pesca en pequeña escala que tengan en cuenta la complejidad de los medios de vida. Podría ser necesario prestar la debida atención al desarrollo social y económico para garantizar el empoderamiento de las comunidades de pescadores en pequeña escala y para que estas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

6.2. Los Estados deberían promover la inversión en la formación de los recursos humanos, en esferas tales como la salud, la enseñanza, la alfabetización, la inclusión digital y otros conocimientos de carácter técnico que generen valor añadido respecto de los recursos pesqueros así como un aumento en la concienciación. Los Estados deberían dar pasos con vistas a velar progresivamente porque los miembros de las comunidades de pescadores en pequeña escala tengan acceso asequible a estos y otros servicios fundamentales por medio de actuaciones nacionales y subnacionales, como por ejemplo una vivienda

digna, saneamiento básico seguro e higiénico, agua apta para el consumo para usos personales y domésticos y fuentes de energía.

6.3. Los Estados deberían promover una protección de seguridad social para los trabajadores de pesquerías en pequeña escala. Deberían tener en cuenta para ello las características de las pesquerías en pequeña escala y aplicar sistemas de seguridad en toda la cadena de valor.

7.3. Los Estados deberían impulsar, proporcionar y posibilitar inversiones en infraestructuras, estructuras organizativas y actividades de desarrollo de la capacidad adecuada para ayudar a que el subsector de las actividades posteriores a la captura en la pesca en pequeña escala produzca pescado y productos pesqueros de buena calidad e inocuos, tanto para los mercados nacionales como para los de exportación, de manera responsable y sostenible.

7.4. Los Estados y los asociados para el desarrollo deberían reconocer las formas tradicionales de asociación de los pescadores y trabajadores de la pesca y fomentar el desarrollo organizativo y de la capacidad de los mismos en todas las etapas de la cadena de valor con el fin de mejorar la seguridad de sus ingresos y medios de vida con arreglo a las legislaciones nacionales.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca incorporar algunas de las recomendaciones estratégicas de las directivas voluntarias de la FAO (2014).

2.2. Experiencias internacionales en materia de pesca artesanal

Con base en información de la FAO y de otros entes multilaterales, se destaca la experiencia en pesca artesanal en Perú, Ecuador y Chile.

2.2.1. PERÚ

En Perú, la pesca artesanal es eminentemente informal. Al igual que en Colombia, la muy poca producción de los pescadores artesanales está asociada con falta de infraestructura tanto para el desembarque como para el acopio, y las herramientas de enfriamiento; los obsoletos equipos de pesca como las embarcaciones y los motores, no permiten al pescador impulsar su desarrollo, al igual que la escasa y baja preparación educativa de estas personas.

El Decreto Supremo número 005 de 2012, promulgado en agosto de 2012, permite a los pescadores artesanales del Perú, 5 millas náuticas para pesca artesanal, desplazando a los grandes buques pesqueros de esa zona. A diferencia de Colombia, este decreto peruano obliga a las embarcaciones de menor escala a contar con sistema de control satelital para vigilar sus lances de pesca. En Perú operan 44.161 pescadores artesanales con 15.701 embarcaciones de pesca artesanal, sin embargo el 60% de ellas operan sin ningún tipo de permiso.

El artículo 35 del Decreto de Ley 25977, exige al Gobierno peruano disponer de centros de

investigación, entrenamiento y capacitación para el Sector Pesquero Artesanal, así como fortalecer la cultura, el ahorro y la inversión del pescador.

En Perú, desde 1992 se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes), como organismo público descentralizado del Ministerio de la Producción con el fin de fomentar la pesca. Dispone de un programa de capacitación y crédito para los pescadores artesanales y otro de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. A través de créditos del Fondepes, el gobierno ha fomentado el crecimiento de la infraestructura pesquera y la renovación y equipamiento de la flota menor de 32 m³ de capacidad de bodega. Así mismo, ha exonerado a los pescadores artesanales del pago de derechos para otorgar concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias en razón a su nivel de desarrollo económico.

2.2.2. ECUADOR

En Ecuador hay 138 puertos pesqueros, donde hay casi 15.500 embarcaciones desde bongos hasta embarcaciones en fibra con motor fuera de borda, que emplean cerca de 58.000 pescadores. El Instituto Nacional de Pesca de Ecuador, estima que los desembarques totales promedio del subsector de pesca Artesanal, alcanza entre las 30.000 y 70.000 TM por año. La Pesca Artesanal Marítima ecuatoriana tiene las siguientes características:

Pesca de recolección: Incluye a recolectores de conchas, cangrejo, almejas, mejillones, pulpos, langosta, camarón, jaibas, larveros, hembras ovadas de camarón y larva de camarón. Existen periodos de veda para el cangrejo, para la concha prieta, para la langosta y para el camarón marino y son los siguientes:

Pesca artesanal costera emplea embarcaciones y artes que permite la pesca en mar afuera capturando peces damersales y pelágicos.

Pesca artesanal oceánica opera en mar abierto con el apoyo de buques nodriza capturando peces damersales y pelágicos.

También hay tres características en la pesca artesanal que se da en las Islas Galápagos ya que en esta zona se prohibió la pesca industrial:

Pesca Blanca

Langosta: Pesca regulada, en el año 2000 se fijó una cuota máxima de 80 TM/año. Está prohibido extraer langostas ovadas y menores de 15 cm de cola; y

Pepino de mar: La cuota para la pesca de este equinodermo en la reserva marina se fijó en 4.5 millones de unidades en el año 2000 y la recolección se hace entre el 22 de mayo y 22 de junio, lo demás es tiempo de veda.

En el caso de Ecuador, hay incentivos económicos y/o subsidios para los pescadores que vean afectadas sus faenas por los periodos de veda. Igualmente, el Estado apoya a las asociaciones pesqueras artesanales con subsidios para los pescadores que

quieran obtener equipos de pesca (garantiza la mitad del costo de los equipos para la pesca).

2.2.3. CHILE

En Chile en 2013 se dio una propuesta de política pública por parte de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura donde se argumenta que para lograr un desarrollo sustentable de la pesca artesanal se deben cumplir los siguientes objetivos integrales a largo plazo:

- El incremento del crecimiento económico sin afectar el medio ambiente.
- Asegurar el bienestar del medio ambiente sin comprometer los intereses de los pescadores.
- Promover la equidad social sin comprometer la eficiencia económica social y la gobernanza.
- Fortalecer la institucionalidad para facilitar el crecimiento económico de la pesca artesanal, la sustentabilidad ambiental y la gobernanza.

Es de esperarse que a largo plazo la adopción de la política pública impacte a los pescadores artesanales en una mejora a sus ingresos, desarrollando una actividad segura y confortable. En este sentido, la política está enfocada en los pescadores artesanales con producción de pequeña escala quienes desarrollan su actividad en las zonas específicas determinadas para tal fin y su producción es destinada al consumo humano.

Las dimensiones de la intervención son:

1. *La Demanda-Mercado:* asociada con las percepciones y satisfacción de los consumidores y el desempeño de la cadena de comercialización.
2. *La Oferta-Producción:* asociada con la gestión de los pescadores para la producción y comercialización de sus productos.
3. *La Base de Recursos Naturales:* asociada con el manejo y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos.
4. *El Entorno Institucional y la Red de Fomento:* asociada, por una parte, al entorno institucional y regulatorio que facilita y establece las condiciones para la implementación-ejecución de la actividad económica y, por la otra, a la institucionalidad y recursos financieros para el fomento y desarrollo de la actividad económica y productiva.

Para cumplir con los objetivos de política pública se debe contar con un compromiso político para introducir mejoras y modificaciones a la dieta de consumo de la población, es decir, para incentivar por medio de campañas la comida saludable; y así promover los alimentos con proteína de origen marino.

Adicionalmente, los principales actores políticos y privados deben ordenar el sistema de trabajo y procesamiento bajo un ente regulador donde el objetivo sea crear una flota pesquera artesanal con especies diversas a lo largo del año y que cumpla con las condiciones dadas por el ente regulador

como las cuotas y las vedas; con el fin de sincronizar la dinámica del recurso con la del mercado.

Por otro lado el Estado debe reconocer la importancia de las actividades económicas de pequeña escala, como la pesca artesanal, en el desarrollo del país. Por dicha razón le corresponde brindar el apoyo necesario para la sostenibilidad de los pescadores y resguardando sus condiciones básicas para la actividad, dicho apoyo se da a través de instrumentos legales o normativos.

Complementariamente busca establecer centros de desembarques, acopio y distribución, como una medida de aseguramiento de los estándares de calidad, velando porque las tareas de manipulación poscaptura de alimentos para el procesamiento primario cumplan con las normas sanitarias. Adicionalmente, se debe contar con un marco institucional el cual facilite la pesca maximizando los beneficios socioeconómicos de los implicados y la distribución equitativa de las rentas.

Según el Boletín número 9689-21 de la Cámara de Diputados chilena el 4 de noviembre de 2014 se debatió un proyecto de ley para la creación del Instituto de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (Indespa) con el fin de fortalecer institucionalmente la pesca artesanal. El Indespa sería una institución de cobertura nacional con oficinas regionales, donde se contribuya a mejorar la capacidad productiva y comercial de los sectores de la pesca artesanal y la acuicultura a pequeña escala, cuidando la sustentabilidad de los recursos hídricos.

Dentro de las funciones del Indespa se encuentra la facilitación del acceso al crédito a personas naturales y jurídicas, la asistencia técnica y capacitación a los beneficiarios en todo el país, el financiamiento de aportes no reembolsables (a través de concurso público), así como también aquellos destinados a atender situaciones de catástrofe.

Los beneficiarios podrán ser pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal, los acuicultores de pequeña escala que se encuentren registrados en el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura y las organizaciones legalmente constituidas conformadas por pescadores artesanales o acuicultores de pequeña escala. Adicionalmente, esta institución contará con un presupuesto anual y podrá hacer convenios con instituciones gubernamentales, privadas o internacionales para gestionar recursos adicionales.

3. Contexto legal y normativo

Ante la necesidad de un contexto regulatorio que circunscriba y garantice la eficiencia en el aprovechamiento del recurso pesquero, Colombia cuenta con un estatuto general de pesca expedido a través de la Ley 13 de 1990, la cual fue reglamentada posteriormente por los Decretos números 2256 de 1991 y 4181 de 2011. A la luz del marco legal y normativo colombiano, la actividad pesquera es declarada en Colombia como una actividad de **utilidad pública e interés social**, para lo cual

debe resaltarse que la prevalencia del interés general o público es uno de los principios que fundamentan el Estado Social de Derecho conforme al artículo 1° de la Constitución Política. En este sentido, según la Corte Constitucional, decir que una actividad es de "*interés público*" significa que *esta actividad debe buscar el bienestar general*. Si bien no hay definición constitucional ni legal sobre *interés público* es un concepto que conlleva a atender el interés general o el bien común, y no solo tener en cuenta consideraciones de interés patrimonial.

Desde la Ley 13 de 1990, a través del entonces Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA hoy inexistente a través del Decreto número 1293 de 2003), el Gobierno nacional adquirió la responsabilidad de promover la actividad pesquera artesanal con el fin particular de elevar el nivel socioeconómico del pescador. Por su parte, el artículo 27 del Decreto número 2256 de 1991 determinó que "*la extracción artesanal estará orientada de preferencia, pero no exclusivamente, a la pesca de consumo humano directo y solo podrán ejercerla los colombianos. La extracción de peces ornamentales debe realizarse, preferentemente, por pescadores artesanales*".

Así mismo el artículo 62 del Decreto número 2256 de 1991 establece que el permiso de pesca comercial artesanal se otorga a las personas naturales, las empresas pesqueras artesanales y las asociaciones de pescadores artesanales, para lo cual deberán presentar solicitud con los requisitos que establezca la autoridad pesquera nacional (hoy la Aunap, antes el INPA). Complementariamente, el decreto de la referencia establece que el permiso de pesca comercial artesanal para personas naturales se otorgará mediante la expedición de un carné (válido hasta cinco años) que identifique al pescador y que deberá contener la información que el INPA considere necesaria.

En cuanto al fomento gubernamental para la consolidación de la pesca artesanal el artículo 64 del Decreto número 2256 de 1991 prevé la posibilidad de reservar áreas para el ejercicio exclusivo de la pesca comercial artesanal, cuando los pescadores beneficiarios demuestren su capacidad para aprovechar efectivamente los recursos pesqueros existentes en dichas áreas, en forma racional.⁵

Desde la perspectiva de seguridad social, el artículo 155 del Decreto número 2256 de 1991 estableció que de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Ley 13 de 1990, el Gobierno nacional a través del hoy denominado Ministerio de Trabajo debía establecer un sistema especial de seguridad social para los pescadores artesanales. Sin embargo, a la fecha no se identifican procedimientos especiales de vinculación al régimen de seguridad social para este tipo de actividades artesanales, salvo

⁵ En las mencionadas áreas no podrán otorgarse permisos de pesca diferentes a la comercial artesanal y su ejercicio de hecho, será sancionado como pesca ilegal.

los estipulados a través del fondo de solidaridad pensional creado a través de la Ley 100 de 1993.

A pesar de los principios de la Ley 13 de 1990 y la reglamentación de Decreto número 2256 de 1991, durante los últimos diez años se ha debilitado institucionalmente la pesca y la acuicultura lo cual se refleja en el deterioro de las condiciones de vida de la población dedicada a esta actividad y al bajo nivel de productividad y competitividad del sector, tal y como se reconoce en la exposición de motivos del Decreto número 4181 de 2011 a través del cual se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap en adelante), la cual se concibe como una unidad descentralizada, con autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio.

Desde 2011, la Aunap actúa como ente ejecutor de la política nacional de pesca y acuicultura y adelanta procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando sanciones dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros.

Adicionalmente, a partir de la norma que la origina, la autoridad está llamada a *coordinar con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la definición de los programas para la implementación de la política de desarrollo rural para las comunidades de pescadores artesanales y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.*

A pesar de lograr visibilidad institucional sobre la política pesquera colombiana, el informe de auditoría de la vigencia fiscal 2012 por parte de la Contraloría General de la República a la Aunap señala que la entidad mejoró comparativamente en cuanto a la destinación presupuestal, pero perdió en cuanto a personal dedicado a atender las funciones misionales derivadas de la responsabilidad del diseño, implementación y ejecución de la política pública pesquera. En efecto, señala el informe, el INPA contaba con 374 funcionarios en 2002, mientras que la planta autorizada de la Aunap es de 128 funcionarios.

Posteriormente, en el informe de auditoría de las vigencias 2013 y 2014, la Contraloría resaltó que *“la excesiva concentración de funciones en la órbita central de la administración, por la no utilización de todos los instrumentos legales que puso a disposición el gobierno nacional a la Aunap, ha generado debilidades en el enlace con las regiones, de manera que se dificulta la integración del conocimiento sobre las debilidades y fortalezas del sector”*.

De esta forma, se evidencia una debilidad institucional en el ente encargado de ejecutar la política pública pesquera que constituye en canal fundamental de impacto sobre la pesca artesanal o de pequeña escala, la cual debe ser ajustada con el fin de favorecer los intereses de los ejecutores de estas actividades sujeto de altos niveles de vulnerabilidad.

Más recientemente, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Prosperidad para Todos”* menciona en materia de pesca artesanal lo siguiente:

1. Dado el estado de deterioro de los recursos pesqueros y de la actividad de pesca artesanal continental y marina, es necesario implementar áreas de cría y reproducción de especies nativas de importancia económica que contribuyan a mejorar las condiciones de los pescadores artesanales y ordenar la actividad.
2. Se debe implementar el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia, el cual establece las estrategias para mejorar los niveles de productividad y competitividad de la acuicultura nacional de forma que se convierta en un reglón productivo de importancia en el sector agropecuario.
3. En el ámbito regional se establece la promoción de iniciativas en materia de maricultura y acuaponía ⁶en San Andrés y Providencia, como una alternativa a la actividad extractiva pesquera que mejore o, en su defecto, sostenga los ingresos de los pescadores de las islas en épocas de veda o escasez del recurso. Se propone también el desarrollo de una granja experimental para acuaponía y maricultura.
4. Al mismo tiempo, se plantea construir y acondicionar el Terminal Pesquero Artesanal de San Andrés, con el propósito de mejorar las condiciones para el desembarco, alistamiento y transformación de los productos pesqueros de la isla. Igualmente, se construirá la sede para la Cooperativa de Pescadores de El Cove.
5. En la región Pacífico, se propone la implementación de un centro regional que permita tecnificar la pesca artesanal de manera que mejore los métodos, herramientas, equipos y embarcaciones de pesca, así como los procesos de agregación de valor a productos por medio del acondicionamiento de centros de acopio y centros de aprovechamiento para los cuatro departamentos de la región.

Con estos antecedentes, resulta evidente el nivel estratégico pero aún poco desarrollado de las políticas públicas del gobierno nacional alrededor de la pesca artesanal o de pequeña escala.

4. Contexto socioeconómico colombiano

Según las cifras de la Aunap (2014) en la mayor parte del territorio nacional se ejerce la pesca artesanal

⁶ La acuaponía es una técnica para cultivar peces y hortalizas en un sistema integrado. Esta técnica se basa fundamentalmente en utilizar los desechos de los peces como fertilizante para las plantas que, a su vez, ejercen de filtro biológico porque eliminan las sustancias contaminantes para devolver el agua limpia y depurada al tanque de los peces sin necesidad de introducir agua limpia cada semana, realizando a pequeña escala el ciclo natural de los nutrientes en cualquier ecosistema.

y de subsistencia. A pesar de las complejidades ambientales que pueda tener esta labor, muchas familias que viven en las costas y en las riberas de los ríos derivan su sustento de la pesca artesanal o pequeña escala, e incluso poblaciones enteras, basan su economía en esta actividad. Adicional a esto, la pesca es una de las actividades agropecuarias que más aporta a la seguridad alimentaria tanto en el contexto nacional como internacional.

El marco regulatorio colombiano define la pesca artesanal como *"la que realizan pescadores en forma individual u organizados en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca"*. Sin embargo, es importante señalar que la legislación en la materia es precaria, y no existen datos exactos y confiables sobre el número de personas que se dedican a la pesca artesanal en el país. Según cifras de la Aunap, 46 son las asociaciones de pesca artesanal, y 133 asociaciones de cultivadores del recurso pesquero.⁷

De acuerdo con el Incoder *"En Colombia no se cuenta con información cierta sobre el número de pescadores artesanales; sin embargo, se estima que existen cerca de 120.000 pescadores artesanales, de los cuales 100.000 son permanentes y de su actividad dependen familias compuestas en promedio por cinco personas. La pesca artesanal marítima en el Caribe y el Pacífico la desarrollan cerca de 40.000 pescadores y en la pesca continental 60.000 pescadores, de los cuales 30.000 se ubican en la cuenca Magdalena, 10.000 en la cuenca Orinoco, 5.000 en la Cuenca Amazónica, 5.000 en la cuenca del Sinú y 10.000 distribuidos en las cuencas Atrato, Catatumbo, Ranchería y demás cuencas del país"*.⁸

El estado de la pesca artesanal es preocupante. El constante aumento en la contaminación de las aguas, la pesca en exceso e indiscriminada y con artes de pesca ilegales o dañinos para el recurso, la falta de actividades tendientes a impulsar el cultivo de peces y las pocas y pobres políticas públicas estatales que incentiven la producción y pesca racional, ha llevado a la disminución de la actividad pesquera artesanal.

La Aunap también promueve la formulación e implementación de Planes de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (POPA) para los cuerpos de agua de uso público donde se desarrolla de manera significativa la pesca y la acuicultura. En la práctica solo existe un POPA en ejecución, que es el del Embalse de Betania.

Sin embargo, la gran mayoría de los instrumentos que se aplican como soporte para el desarrollo de la pesca en Colombia tienen una visión de corto plazo.

⁷ Información reciente del I Censo Nacional de la Pesca Artesanal de PERÚ estimó en 44.000 el número de pescadores artesanales y en 12.400 el número de armadores artesanales a 2012.

⁸ Apoyo al fomento de proyectos de pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados a nivel nacional, Incoder (2015).

Uno de dichos instrumentos son las convocatorias de fomento, las cuales buscan promover la acuicultura de pequeña escala. Mediante estas convocatorias el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural busca cofinanciar proyectos de acuicultura marina y continental, donde el producto final sea destinado para el consumo familiar.⁹

Adicionalmente, los métodos de pesca usados en Colombia, en muchos casos no ayudan al medio ambiente. En el Caribe colombiano, especialmente, la mayoría de pescadores usa el sistema de mallas o redes, y no tienen en cuenta ni el tamaño del pescado ni las restricciones que existen con las medidas o tallas mínimas de las especies que pescan. Sin embargo, se ha venido implementando el método de línea de mano, que ayuda al pescador a obtener un mejor producto, a la preservación del ecosistema, a madurar la especie y a impulsar el desarrollo pesquero.

Según el Incoder, los efectos negativos sobre la producción pesquera se dan por *"las malas prácticas pesqueras como son la pesca en épocas de reproducción, captura de ejemplares por debajo de las tallas mínimas establecidas, el uso de artes de pesca no selectivos, la colmatación y disminución de la profundidad de los lechos de los ríos que impide las adecuadas migraciones de los peces"*.

Son varios los problemas que sufren los pescadores artesanales, entre los cuales se destacan:

1. La pesca artesanal, en la mayoría de los casos es de autoconsumo. Durante los periodos de alta producción, carecen de centros de acopio para facilitar la venta, ni disponen de facilidades para el transporte refrigerado del producto a otros mercados.
2. Los pescadores artesanales no cuentan con la infraestructura adecuada, ni con refrigeradores para almacenar la producción. Tampoco cuentan con embarcaciones con motores de alta potencia que les permitan pescar más allá de las 2,5 millas náuticas desde la línea de costa.
3. Los pescadores no tienen capacitación en técnicas de manejo del pescado fresco que facilite la conservación del producto.
4. La mayoría de los pescadores no están asociados, dificultándose acceder a los beneficios que brinda el Estado. Dentro de la cultura del pescador no está el ahorro y la inversión.

Por otra parte, tal y como se muestra en la Tabla 4-1, la situación socioeconómica de los habitantes de los municipios pesqueros, exceptuando las capitales (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta), es realmente preocupante. En el tema de las Necesidades Básicas Insatisfechas, la mayoría de los municipios pesqueros tienen más de 60% de NBI, y muy alto índice de pobreza extrema.

⁹ Diagnóstico del estado de la Acuicultura en Colombia (2013).

LITORAL	MUNICIPIOS (AUNAP ¿ 2013)	POBLACIÓN	POBREZA EXTREMA %	PERSONAS con NBI %	COBERTURA (DNP) %		DÉFICIT VIVIENDA (DANE)	
					Acueducto	Alcantarillado	Cantidad	Calidad
CARIBE	Acandí	9.584	15.3	33.0	69.0	29.3	5.5	56.3
	Necoclí	62.365	20.0	47.2	38.4	18.9	12.4	58.2
	Turbo	159.268	27.6	57.5	44.3	30.9	6.4	69.5
	San Antero	31.365	35.9	60.5	61.8	22.9	25.8	50.1
	San Brdo.	34.782	15.3	45.2	31.1	4.1	29.9	60.7
	Moñitos	27.433	29.2	54.0	32.6	0.3	26.9	65.1
	Tolú	33.296	17.7	43.0	76.2	45.9	19.2	48.2
	Coveñas	13.530	28.4	71.1	43.6	4.1	33.7	37.3
	San Onofre	50.214	35.8	62.1	56.9	11.3	22.1	61.9
	Cartagena	1.001.755	9.3	25.5	89.6	76.7	13.4	24.8
	Tubará	11.020	9.8	32.2	66.4	1.8	6.6	72.9
	Pto. Colombia	27.103	8.4	25.5	85.5	63.4	6.5	24.4
	Barranquilla	1.218.475	4.9	17.7	96.6	93.6	15.2	12.3
	Ciénaga	104.331	16.9	40.7	78.8	45.8	15.8	50.0
	Pueblo Viejo	30.462	36.2	68.3	2.1	0.6	32.5	57.4
Santa Marta	483.865	9.4	27.4	78.2	73.1	13.4	30.5	
Riohacha	259.492	16.5	40.6	72.1	57.6	32.9	38.5	
Manaure	103.961	21.6	50.60	13.5	10.6	45.7	52.2	
PACÍFICO	Bahía Solano	9.327	7.07	27.89	83.4	32.1	3.25	56.28
	Buenaventura	399.764	12.96	34.52	76.1	59.9	11.17	43.24
	Guapi	29.722	29.28	97.55	17.2	16.1	14.23	85.45
	Tumaco	199.659	16.43	18.74	29.2	5.7	12.33	76.37
	Fco. Pizarro	15.039	25.35	76.76	ND	ND	6.62	91.85
	Mosquera	16.270	41.43	97.81	ND	ND	10.34	89.56

Tabla 4-1 Indicadores socioeconómicos de municipios con pesca artesanal.

Fuente: DANE y DNP, información consultada en 2015.

Se debe destacar también las precarias condiciones de salubridad en las que viven la mayoría de estos municipios, en especial los de Sucre, Córdoba y La Guajira. La baja cobertura de alcantarillado termina vertiendo al mar o ríos las aguas servidas. En cuanto al acceso a vivienda, hay municipios que tienen más del 60% de déficit en la calidad de las viviendas, y exceptuando las capitales y un par de municipios como Turbo (Antioquia) y Bahía Solano (Chocó), todos los demás tienen más del 10% de su población sin viviendas.

Sistemas de información:

El Servicio Estadístico Pesquero Colombiano (Sepec en adelante) es la herramienta principal de la Aunap para generar la estadística pesquera nacional y el conjunto de indicadores pesqueros, biológicos y económicos que contribuyen al manejo y ordenación de los recursos pesqueros aprovechados en las aguas marinas y continentales de Colombia.¹⁰

¹⁰ Como una iniciativa de la Aunap, el desarrollo del Sepec es producto del primer esfuerzo interinstitucional donde convergen las experiencias de los grupos de investigación es de la Universidad del Magdalena y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar) que vienen trabajando en el sector pesquero por más de 30 años. Es así que a través de los Convenios de Cooperación número 0005 de 2012 entre la Universidad del Magdalena y la Aunap, y el número 0007 de 2012 entre el Invemar y la Aunap, se inició una nueva etapa en la organización de la información de la estadística pesquera del país.

Según información del gobierno nacional, el Sepec está concebido como la suma de las bondades y virtudes del primer sistema de Procesamiento de Información de Capturas y Esfuerzo Pesquero (Picep) y del sistema de información pesquera del Invemar (Sipein), sin desconocer los adelantados por otras instituciones (por ejemplo, la CCI) y grupos de trabajos. No obstante a partir de la consulta realizada en marzo 3 de 2016, el Sepec solo reporta información de capturas y no brinda información sobre las condiciones socioeconómicas de los pescadores que sí reposaba en el Sipein cuya última actualización corresponde con la versión 3.0 que cuenta con información a 2005.

Por consiguiente, se hace indispensable una actualización de la información socioeconómica de los pescadores artesanales con el fin de diseñar eficientemente estrategias de política y de regulación que fomenten el desarrollo socioeconómico de los colombianos que desarrollan esta actividad económica a lo largo de toda la cadena de valor.

5. Conceptos elaborados por instituciones

En petición elevada al Ministro de Agricultura y a la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura Aunap, en el que se solicitaba concepto frente a este proyecto de ley, sus conclusiones en pocas palabras son interpretadas de manera favorable, con modificaciones y observaciones, puesto que como se indica en párrafos anteriores este fue un proyecto que ya fue debatido en el seno del congreso,

Las recomendaciones acogidas de dichos conceptos son las siguientes:

Para efectos de tener claridad sobre la población objetivo del presente proyecto de ley se debe considerar incluir una definición que cubra a todos los grupos posibles. Se proponen las siguientes:

- **Pescador de subsistencia:** aquella que comprende la captura y extracción de recursos pesqueros en pequeños volúmenes, que se efectúa sin ánimo de lucro y con el único fin de garantizar el mínimo vital para quien la realiza y su núcleo familiar.
- **Pescador comercial artesanal o de pequeña escala:** el que realiza la pesca de manera individual u organizados en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca. Se incluyen en esta categoría a los recolectores de moluscos como la piangua y bivalvos en general y crustáceos como la jaiba y otros.

En concordancia con lo anterior tanto el título como el objeto debe ser claro en considerar a los grupos identificados anteriormente, así: Proyecto de ley “por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala”. Se incluye el término “pescadores” en el entendido que el plural representa la generalidad de la población lo que integra tanto a hombres como a mujeres pescadoras.

- **Artículo 1°. Objeto.** Se encuentra que el objeto del proyecto de ley “establecer medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador artesanal, su familia y su comunidad” es de total conveniencia para las comunidades de pescadores artesanales del país como quiera que constituyen una población socialmente vulnerada por los efectos de la pobreza y la violencia, con un bajo nivel de escolaridad y con un considerable índice de necesidades básicas insatisfechas, condiciones que influyen directamente en la debilidad de su organización comunitaria y dificultan su acceso a los bienes y servicios del Estado.

En concordancia con lo mencionado en el ítem anterior, el objeto debería ajustarse dando alcance a la población objetivo así: “establecer medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala”.

- **Artículo 2°. Principios.** Los principios planteados en el proyecto de ley son acordes con los establecidos en la política pesquera como marco para un desarrollo integral y sostenible de la actividad. El reconocimiento de la pesca de subsistencia, comercial artesanal o

de pequeña escala como una actividad fundamental para la seguridad alimentaria y nutricional de la población y la generación de ingresos para las comunidades locales es un principio que se viene defendiendo en los espacios internacionales y Colombia no debe ser la excepción. Se sugiere:

- Incluir como primer principio el siguiente: “Propender por el bienestar del medio ambiente sin afectar la seguridad alimentaria y nutricional de los pescadores de subsistencia y el derecho al trabajo de los pescadores artesanales o de pequeña escala”.
- Complementar el último principio así: “Defender la pesca de subsistencia y artesanal o de pequeña escala como actividad fundamental, para el desarrollo económico de los municipios pesqueros y asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, sus familias y comunidades.”
- **Artículo 3°. Objeto de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca.** Como quiera que se está complementando el objeto de la entidad que ya fue establecido en el Decreto 4181 de 2011, se sugiere ajustar la redacción, así: “Además de lo establecido en el Decreto 4181 de 2011, la Aunap será la autoridad responsable del fomento de la pesca de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, así como del mejoramiento focalizado de las condiciones socioeconómicas de los pescadores de subsistencia y artesanales o de pequeña escala, en el marco de la legislación vigente en materia de desarrollo rural”.
- **Artículo 4°. Funciones de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) en relación con la pesca artesanal o de pequeña escala.** No se consideran oportunas en el contexto de este proyecto de ley las siguientes funciones, por cuanto hacen referencia a lineamientos, herramientas o instrumentos de política que se proponen en el proyecto de ley “por el cual se dictan normas sobre el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura” y la “Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible” ambos ejercicios liderados por este ministerio y en el entendido que es la Aunap la entidad responsable de la ejecución de la política pública para el sector pesquero y de la acuicultura nacional:
 - Establecer puertos pesqueros, mercados, plantas de hielo y almacenamiento con frío y otras facilidades de soporte necesarias, para el manejo y la distribución de pescado y los productos derivados del mismo.
 - Proveer de servicios esenciales posextracción pesquera, que mejore la calidad de los productos de pescado, que pueda llegar al mercado externo.

- *Fomentar el desarrollo de nuevos productos y prever un ambiente que conlleve al crecimiento de negocios privados.*
- *Promover programas de financiamiento en coordinación con las entidades competentes, que faciliten la provisión de recurso humano y financiamiento de capital para la mejora de embarcaciones y la creación de pequeñas empresas de servicios (sobre la base de embarcaciones y activos ya formalizados).*

En cuanto a las funciones que se consideran pertinentes se proponen los siguientes ajustes:

- *Planear, definir y ejecutar los programas para la implementación de la política de desarrollo rural, para las comunidades de pescadores artesanales o de pequeña escala, con especial atención a la población vulnerable y con enfoque diferencial étnico y de género.*
- *Coordinar con el Ministerio de Trabajo el diseño e implementación del seguro de desempleo estacional por veda, para los pescadores artesanales o de pequeña escala, debidamente registrados ante la Aunap con el fin de obtener dicho beneficio.*
- *Impulsar y acompañar iniciativas de desarrollo sostenible de la pesca a pequeña escala y generación de empleo adicional como nueva infraestructura pesquera e industrias relacionadas.*
- *Promover, incentivar y acompañar a los pescadores artesanales o de pequeña escala en la construcción de planes de negocios y participación en espacios internacionales que permitan la exportación de productos pesqueros tradicionales y no tradicionales.*
- **Artículo 5°. Consejo Técnico Asesor de la Aunap.** *Igual que en el artículo 3°, se sugiere ajustar la redacción haciendo claridad que se modifica el Decreto 4181 de 2011, así: “Modifícase el artículo 9° del Decreto 4181 de 2011 en cuanto a la conformación del Consejo Técnico Asesor, el cual quedará conformado por:*
 - *El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá.*
 - *El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.*
 - *El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.*
 - *El Ministro de Trabajo, o su delegado.*
 - *El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, o su delegado.*
 - *El Director General de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).*
 - *Tres representantes, escogidos de ternas enviadas a la Aunap por las organizaciones asociativas reconocidas de pescadores y acuicultores artesanales.*

En relación con la participación de las organizaciones de pescadores artesanales en el Consejo Técnico Asesor, se llama la atención

que se excluyen a los demás usuarios del sector entendiéndose la pesca y acuicultura industrial y los comercializadores o exportadores de peces ornamentales organizados; si bien el proyecto de ley se orienta a privilegiar a la pesca artesanal, dispone de las herramientas para hacerlo, en este tema particular de representatividad del sector en instancias de discusión y decisión no se pueden excluir actores. Por lo tanto no consideramos oportuno la inclusión de representante solo de pescadores artesanales. Por lo anterior, se sugiere a efectos de facilitar la participación de todos los actores mantener el parágrafo del Decreto 4181 del 2011: “El Consejo Técnico Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno”.

- **Artículos 6° y 7°. De los planes de ordenamiento pesquero y programa de pesca responsable, respectivamente.** *Se considera que estos artículos se apartan del objeto del proyecto de ley por lo que se sugiere centrarse en aquellos que desarrollen el espíritu real de la norma, como por ejemplo:*
 - *La creación de instrumentos que promuevan la seguridad social para los pescadores de subsistencia y artesanales o de pequeña escala, como el que se menciona en el numeral 2 del artículo 4°: “Coordinar con el Ministerio de Trabajo el diseño e implementación del seguro de desempleo estacional por veda, para los pescadores artesanales debidamente registrados ante la Aunap”.*
 - *La definición de los mecanismos de registro de los pescadores artesanales o de pequeña escala para acceder a este beneficio.*
 - *Definición concertada de las actividades productivas alternas en las épocas de veda.*
 - *La definición de los mecanismos de fortalecimiento institucional de la Aunap para generar la capacidad técnica y logística que permita el cumplimiento de las normas descritas en el proyecto de ley.*
- *Se propone como artículo el siguiente: **Artículo XX. Definición concertada de las actividades productivas alternas en las épocas de veda.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), liderará el proceso de concertación para la definición de las actividades productivas alternas en las épocas de veda y apoyará su implementación a través de los nodos de pesca del país.*

Parágrafo 1°. *La Aunap o quien haga sus veces, instruirá a los pescadores sobre los alcances de un período de veda, las restricciones de pesca según las tallas mínimas establecidas de las especies pesqueras y demás reglamentación vigente sobre la materia.*

- **Artículo 8°. Censo Nacional de Pesca y Acuicultura.** *Si bien se reconoce la importancia de contar con un censo que permita identificar de manera real a los actores del*

sector y para el caso que nos ocupa a los pescadores artesanales o de pequeña escala, no se pueden desconocer los avances con los que ya se cuentan como los resultados del censo nacional agropecuario realizado desde 2014 y con el trabajo que el Dane viene adelantando para incluir las actividades de pesca y acuicultura en el próximo censo de población. Se llama la atención en que la Aunap no tiene la capacidad logística ni técnica para la realización de un censo, condiciones que sí le son propias al Dane, por lo tanto se sugiere vincular a esta entidad al proceso así:

Artículo XX. Censo de los pescadores artesanales o de pequeña escala. El Dane en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, realizará el censo de los pescadores artesanales o de pequeña escala. La definición de las variables o preguntas específicas que permitan la identificación de los perfiles socioeconómicos de las personas y empresas que participan en todas las etapas de la cadena de valor de la pesca artesanal o de pequeña escala se hará de manera conjunta entre las dos entidades.

- **Se considera que el capítulo II, Mecanismos de protección social a la pesca artesanal es la parte fundamental del proyecto de ley. Sobre sus artículos se proponen los siguientes ajustes incluyendo el cambio de orden con la lógica de definir primero el mecanismo y luego el criterio de selección de los posibles beneficiarios:**

- **Artículo XX. Seguro de desempleo estacional por veda (Sedeveda) para los pescadores artesanales o de pequeña escala.** Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), diseñará un mecanismo especial de protección al cesante, dirigido a los pescadores artesanales o de pequeña escala durante los períodos de veda con el objeto de diseñar esquemas focalizados, que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los períodos de veda.

El valor cubierto por el Sedeveda será de hasta un salario mínimo legal mensual vigente, como compensación de las actividades económicas que deja de realizar. Por su parte los pescadores beneficiados durante la veda realizarán actividades en beneficio del mejoramiento o recuperación de hábitats esenciales de las especies pesqueras vedadas, como por ejemplo: limpieza de caños o áreas de pesca, asistencia a procesos de capacitación en normatividad pesquera o en las actividades productivas alternas que hayan sido identificadas.

Los recursos necesarios para financiar el Sedeveda serán destinados por el Gobierno nacional a través de las entidades competentes.

- **Artículo XX. Definición de posibles beneficiarios.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), previamente y con base en el censo de pescadores artesanales o de pequeña escala caracterizará los pescadores por cada una de las pesquerías, con el fin de verificar el cumplimiento de los siguientes criterios entre otros que pueda definir la entidad:

- La autoridad competente debe comprobar que el potencial beneficiario, tiene a la pesca artesanal como fuente principal de ingreso para su subsistencia y la de su familia.
- Pescadores que acrediten que al menos el 70% de sus capturas corresponden a la especie vedada.
- Estar registrado como pescador ante la oficina regional de la Aunap y en consecuencia en el Registro General de Pesca, capítulo pesca artesanal o de pequeña escala.

- **Artículo 10. Régimen subsidiado de seguridad social para pescadores artesanales.** Dentro del régimen subsidiado de seguridad social creado por el Capítulo II de la Ley 100 de 1993, créase un régimen subsidiado de seguridad social especial para pescadores de subsistencia y artesanales o de pequeña escala, debidamente registrados ante la Aunap y tendrá como propósito financiar la atención en salud para el mejoramiento de las condiciones de acceso a este servicio a los pescadores de subsistencia y artesanales o de pequeña escala y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar.


Este régimen especial de seguridad social regirá en todo el territorio nacional para quienes se acrediten como pescador de subsistencia y artesanal o de pequeña escala.

Por lo anteriormente expuesto se considera conveniente el proyecto de ley en comento y por tanto se emite concepto técnico positivo por parte de esta entidad, siempre y cuando se tengan en cuenta las observaciones y ajustes que hacen parte del concepto. En relación con el proyecto de ley ya mencionado “por el cual se dictan normas sobre el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura” liderado por este ministerio, este ya cuenta con las observaciones de la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República y una vez sean incluidas en el texto definitivo este será radicado ante el Congreso de la República. El trámite de dicho proyecto de ley es un compromiso adquirido en desarrollo de la evaluación del sector pesquero y de la acuicultura realizado en el Comité de Pesca de la OCDE, como parte del trámite de adhesión del país a este organismo internacional.”

PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia favorable al **Proyecto de ley número 028 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se

expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, y propongo a los honorables Representantes dar primer debate favorable.



RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE CÁMARA, AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 028 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por finalidad establecer medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala,

Artículo 2°. *Definición:*

Pescador comercial artesanal o de pequeña escala: El que realiza la pesca de manera individual u organizados en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca.

Se incluyen en esta categoría a los recolectores de moluscos como la piangua y bivalvos en general y crustáceos como la jaiba y otros.

Pescador de subsistencia: Aquella que comprende la captura y extracción de recursos pesqueros en pequeños volúmenes, que se efectúa sin ánimo de lucro y con el único fin de garantizar el mínimo vital para quien la realiza y su núcleo familiar.

Artículo 3°. *Principios.* La presente ley se regirá por los preceptos constitucionales, legales y por los siguientes principios:

1. Promover la defensa del medio ambiente sin afectar la seguridad alimentaria y nutricional de los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala y su derecho al trabajo.
2. Reafirmar el respeto de los ecosistemas y recursos pesqueros marinos continentales e hidrobiológicos para el desarrollo de la nación.
3. Defender la pesca de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala como actividad fundamental, para el desarrollo econó-

mico de los municipios pesqueros y asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, sus familias y comunidades.

CAPÍTULO II

Institucionalidad

Artículo 4°. *Objeto de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) en relación a la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados.* Además de lo establecido en el Decreto 4181 de 2011, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca Aunap será la autoridad responsable del fomento de la pesca artesanal o de pequeña escala, así como del mejoramiento focalizado de las condiciones socioeconómicas de los pescadores de subsistencia y artesanales o de pequeña escala, en el marco de la legislación vigente en materia de desarrollo rural.

Artículo 5°. *Funciones de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) en relación a la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados.* Además de las funciones generales de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), descritas en el artículo 5° del Decreto-ley 4181 de 2011 se establecen las siguientes:

1. Planear, definir y ejecutar los programas para la implementación de la política de desarrollo rural, para las comunidades de pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.
2. Coordinar con el Ministerio de Trabajo el diseño e implementación del seguro de desempleo estacional por veda, para los pescadores artesanales o de pequeña escala debidamente registrados ante la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP con el fin de obtener dicho beneficio.
3. Establecer puertos pesqueros, mercados, plantas de hielo y almacenamiento con frío y otras facilidades de soporte necesarias, para el manejo y la distribución de pescado y los productos derivados del mismo.
4. Proveer de servicios esenciales posextracción pesquera, que mejore la calidad de los productos de pescado, que pueda llegar al mercado externo.
5. Promover, incentivar y acompañar a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala en la construcción de planes de negocios y participación en espacios internacionales que permitan la exportación de productos pesqueros tradicionales y no tradicionales.
6. Impulsar y acompañar iniciativas de desarrollo sostenible de la pesca a pequeña escala y generación de empleo adicional como nueva infraestructura pesquera e industrias relacionadas.
7. Promover programas de financiamiento en coordinación con las entidades competentes, que faciliten la provisión de recurso humano y financiamiento de capital para la mejora

de embarcaciones y la creación de pequeñas empresas de servicios (sobre la base de embarcaciones y activos ya formalizados).

Artículo 6°. *Consejo Técnico Asesor de la Aunap.* Modificase el artículo 9° del Decreto 4181 de 2011 en cuanto a la conformación del Comité Técnico Asesor, el cual quedará conformado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá.

- El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
- El Ministro de Trabajo, o su delegado.
- El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, o su delegado.
- El Director General de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).
- Tres representantes, escogidos de ternas enviadas a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) por las organizaciones asociativas reconocidas de pescadores y acuicultores artesanales.
- El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

Parágrafo 1°. La Aunap definirá el mecanismo de selección de los representantes de los pescadores y acuicultores artesanales de subsistencia, comercial, artesanal o de pequeña escala, buscando dar representación a las diferentes regiones y fuentes de pesca artesanal contemplados en este artículo.

Parágrafo 2°. El Consejo Técnico Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas relacionadas con las temáticas a tratar, y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

Parágrafo 3°. La Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (Aunap) ejercerá la secretaría del Consejo Técnico Asesor.

Artículo 7°. *De los planes de ordenamiento pesquero.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) desplegará una estrategia para que todos los municipios pesqueros del país, cuenten con su Plan de Ordenamiento Pesquero dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley.

A partir del término anterior, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o quien haga sus veces, identificará los entes territoriales en los que no se haya implementado el Plan de Ordenamiento Pesquero, con el objeto de brindar apoyo en su estructuración y hacer seguimiento de los existentes, para su aplicabilidad, y respeto a los periodos de veda y mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores de subsistencia y pescadores artesanales o de pequeña escala y sus comunidades.

Artículo 8°. *Programa de pesca responsable.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), implementará los programas de pesca responsable en todos los nodos de pesca del país.

Parágrafo 1°. Dentro del programa de pesca responsable, la Aunap o quien haga sus veces, liderará el proceso de concertación para la definición de las actividades productivas alternas en las épocas de veda y apoyará su implementación a través de los nodos de pesca en el país, y las alternativas de producción durante ese período.

Parágrafo 2°. La Aunap o quien haga sus veces instruirá a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala sobre los alcances de un período de veda, las restricciones de pesca según las tallas mínimas establecidas de las especies pesqueras y demás reglamentación vigente sobre la materia; con el fin de salvaguardar la fauna marina y permitir el proceso completo de desarrollo y madurez de las especies.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional creará el sello de Certificación Nacional que acredite los productos y su calidad, provenientes de la pesca artesanal.

Artículo 9°. *Censo Nacional de Pesca y Acuicultura.* El Dane en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) dentro del siguiente año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, realizará el censo de los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala. La definición de las variables o preguntas específicas que permitan la identificación de los perfiles socioeconómicos de las personas y empresas que participan en todas las etapas de la cadena de valor de la pesca de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala se hará de manera conjunta entre las dos entidades.

Dentro de las variables a ser incorporadas en el censo se encuentran: i) la zona en que desarrolla su actividad; ii) los artes de pesca que utiliza; iii) las especies que captura; iv) el estado de riesgo de estas; v) características socioeconómicas del núcleo familiar y su composición; vi) participación en organizaciones asociativas; vii) condiciones de acceso al mercado y la comercialización de la pesca de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, entre otras.

CAPÍTULO III

Mecanismos de protección social a la pesca artesanal

Artículo 10. *Seguro de desempleo estacional por veda (Sedeveda) para los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.* Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), diseñará un mecanismo especial de protección al cesante, dirigido a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala durante los periodos de veda con el objeto de diseñar esquemas focalizados,

que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los periodos de veda.

El valor cubierto por el Sedeveda será de hasta un salario mínimo legal mensual vigente, como compensación de las actividades económicas que deja de realizar. Por su parte los pescadores beneficiados durante la veda realizarán actividades en beneficio del mejoramiento o recuperación de hábitats esenciales de las especies pesqueras vedadas, como por ejemplo: limpieza de caños o áreas de pesca, asistencia a procesos de capacitación en normatividad pesquera o en las actividades productivas alternas que hayan sido identificadas.

Los recursos necesarios para financiar el Sedeveda serán destinados por el Gobierno nacional a través de las entidades competentes.

Artículo 11. *Definición de beneficiarios.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), previamente y con base en el censo de pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala caracterizará los pescadores por cada una de las pesquerías, con el fin de verificar el cumplimiento de los siguientes criterios entre otros que pueda definir la entidad:

- La autoridad competente debe comprobar que el potencial beneficiario, tiene la pesca artesanal como fuente principal de ingreso para su subsistencia y la de su familia.
- Pescadores que acrediten que al menos el 70% de sus capturas corresponden a la especie vedada.
- Estar registrado como pescador ante la oficina regional de la AUNAP y en consecuencia en el Registro General de Pesca, capítulo pesca artesanal o de pequeña escala.

Artículo 12. *Régimen subsidiado de seguridad social para pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.* Dentro del régimen subsidiado de seguridad social creado por el Capítulo II de la Ley 100 de 1993, priorícese la afiliación a la seguridad social en el régimen subsidiado a los pescadores artesanales o de pequeña escala, debidamente registrados ante la Aunap que tendrá como propósito financiar la atención en salud a los pescadores artesanales pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar.

Artículo 13. El Ministerio del Trabajo diseñará y pondrá al servicio en condiciones asequibles para los pescadores artesanales un seguro de vida por actividad de alto riesgo.

CAPÍTULO IV

Mecanismos de promoción de la competitividad de la pesca artesanal

Artículo 14. *Centros de acopio, desembarques y distribución pesquera artesanal.* Como medida de aseguramiento de los estándares de calidad, se crearán centros de acopio, desembarques y distribución pesquera de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, como centros de articulación entre la actividad de extracción de los recursos hidrobiológicos y el mercado.

La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca Aunap será la entidad encargada de implementar esta estrategia, a través de la definición de los modelos de gestión administrativa, gestión productiva y de comercialización, a partir de las recomendaciones del Consejo Técnico Asesor.

Los recursos necesarios para la implementación de la presente estrategia, provendrán del presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de aquellos que asignen entidades locales u otras con las cuales se impulsen los proyectos.

Parágrafo. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca Aunap diseñará y pondrá en marcha un programa permanente de capacitación a los pescadores artesanales en los diferentes instrumentos de pesca, según las especies

Artículo 15. Facúltese al Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Ministerio de Agricultura para revisar el régimen aduanero de las lanchas y motores usadas por los pescadores de subsistencia, comercial artesanal y de pequeña escala para sus faenas, con el fin de facilitar el acceso a los mismos.

CAPÍTULO V

Sanciones

Artículo 16. *Control de vedas.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), coordinará en colaboración armónica con la Dimar, la Armada Nacional, Policía Nacional, Asociaciones de Pescadores, Autoridades Ambientales y demás autoridades competentes, el control y vigilancia sobre los espacios en que se desarrollan las vedas.

Artículo 17. *Sanción económica.* Cualquier pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala que sea sorprendido por alguna de las autoridades competentes, violando los espacios y tiempos de vedas y el tamaño de las especies, será multado con una sanción que determinará la ley vigente.

Parágrafo. La nave o artefacto naval en el que se realice actividad pesquera en zonas y tiempos de veda, sin distinción del pabellón que enarbole, será inmovilizado junto con todos los equipos de pesca hasta que se pague la sanción económica y se cumplan con las demás sanciones señaladas por la ley.

Artículo 18. *Exclusión.* El pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala que sea sorprendido violando la veda, será excluido por un periodo de un (1) año del seguro Sedeveda, se le suspenderá la licencia o carné para desarrollar actividades de pesca por el periodo siguiente a la veda y no podrá recibir otros beneficios que brinde el Estado en su condición de pescador.

Artículo 19. *Vigencia y derogatoria.* Este proyecto de ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que

le sean contrarias, en particular el párrafo del artículo 3°, el numeral 14 del artículo 5°, el artículo 9° del Decreto-ley 4181 de 2011.



RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2016
SENADO, 298 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece un alivio de
cartera para pequeños productores agropecuarios,
se adoptan tasas de interés y se determinan
garantías crediticias.*

Bogotá, D. C. agosto de 2017

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

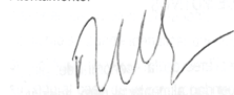
Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 28 de 2016 Senado, 298 de 2017 Cámara.

Respetado doctor Ángel María:

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión V Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia favorable al **Proyecto de ley número 28 de 2016 Senado, 298 de 2017 Cámara**, *por medio de la cual se establece un alivio de cartera para pequeños productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias*, para que así pueda dársele el trámite legislativo correspondiente.

Atentamente,

Atentamente:



H.R. Rubén Darío Molano Piñeros
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador



H.R. Ángel María Gaitán Pulido
Representante a la Cámara
Ponente

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa, propone una compra de cartera, por una sola vez, hasta del 50% de las obligaciones pendientes con la totalidad de las entidades financieras, reducciones en la tasa de interés, acceso a créditos preferenciales, y eliminación de las bases de deudores, beneficio que estaría dirigido a los pequeños productores del sector agropecuario, como estrategia para impulsar el sector a partir del alivio de cartera y el apoyo

tanto para el establecimiento como sostenimiento de proyectos productivos.

De esta forma, el Gobierno nacional les estaría ofreciendo una medida real de alivio de cartera a los pequeños productores del sector agropecuario, que hoy padecen problemas de financiación y bajos niveles de desarrollo y competitividad en el sector.

II. ANTECEDENTES

1. La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República el 22 de julio de 2016, por el Senador Ernesto Macías Tovar, Congresista del Partido Centro Democrático.
2. El 18 de abril de 2017, se discutió y aprobó en primer debate en la Comisión V del Senado.
3. El 13 de junio de 2017, se discutió y aprobó en segundo debate Plenaria del Senado de la República.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sector agropecuario representa uno de los pilares de la economía del país, debido a su importancia estratégica para la seguridad alimentaria; pero, además, es uno de los más relevantes en materia social pues de él depende la gran mayoría de las familias colombianas.

Infelizmente, este sector afronta graves problemas en la actualidad, entre los cuales se encuentran la revaluación de los últimos años, fenómenos climáticos, problemas fitosanitarios, la importación de productos básicos, el contrabando y principalmente, el sobreendeudamiento de los pequeños productores con el sector financiero. Asimismo, las medidas proteccionistas que otros gobiernos han establecido para salvaguardar el sector, han generado una situación de pérdida de competitividad frente a países vecinos.

La disminución en el número de precipitaciones presentadas en el país a causa del Fenómeno de El Niño, con su consecuente incremento en la temperatura, condujo al desabastecimiento de agua tanto en acueductos rurales y municipales, el aumento en el número de incendios forestales, la reducción en la generación de energía eléctrica e incrementos en las tarifas y la afectación de la productividad en el sector agrícola, tal como evidencia el reporte entregado por la Presidencia de la República¹.

En este sentido, es importante hacer mención, respecto al impacto causado en el suelo y en las actividades agrícolas, teniendo en cuenta que no solo representa un medio proveedor de alimentos, sino a su vez de recursos hídricos y el hábitat de la flora y fauna del país. En este caso, el fenómeno climático presenciado durante el año 2015, dejó tras su paso un aproximado de 3.985 incendios registrados, que afectaron 103.086 hectáreas, sumado a esto, la temporada de fuertes sequías que presenció el

¹ <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/especiales/Documents/20151013-fenomeno-del-nino/fenomeno-del-nino-2015.html?gclid=CNzSz8e6k8oCFQEoHwodtfAP6g>

país, dejó como resultado más de 261 mil hectáreas agrícolas afectadas, entre ellos cultivos de café, caña panelera, plátano, entre otras; así como más de 67 mil hectáreas destinadas a actividades pecuarias.

Como resultado de estas afectaciones y la disminución en la disponibilidad del recurso hídrico, el sector agrícola ha tenido dificultades en los procesos de riego de sus cultivos; plagas y enfermedades que atacan a sus cultivos; así como menores rendimientos de producción equivalentes al 5% aproximadamente, tal y como lo sostuvo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural², siendo el impacto aún mayor en los cultivos permanentes (5,5%), frente a los transitorios con un 4,4%. Es así como se puede identificar que los cultivos mayor afectados históricamente han sido el fique, la yuca, la palma africana, la cebada, el arroz y la papa, entre otros, sumado al caso de la producción lechera, la cual ha visto caer su rendimiento en 4,9% con cada episodio de El Niño.

Pero los efectos no llegan hasta aquí, el impacto directo que han tenido los diferentes eventos climáticos como el Fenómeno de El Niño, conduce a su vez a una cadena de dificultades que conllevan a la volatilidad de los precios agrícolas y de los principales alimentos, especialmente los percederos, medidos a partir del IPC, es así como según cálculos del Banco de la República, entre los años 1960 y 2005, y en presencia de El Niño los alimentos explicaron, en promedio, el 30,6% de la inflación causada para los años en mención. En este sentido, es importante precisar, que dicha situación no dista de lo evidenciado durante el último Fenómeno de El Niño afrontado por el país y que condujo a que continuara la senda de elevación de la inflación con el incremento del precio de los alimentos tras el fuerte impacto climatológico de dicho fenómeno como uno de sus factores, tal como lo expuso el Banco de la República.

En este sentido, el Banco de la República expone que la desaceleración observada en el sector agrícola como producto tanto del menor crecimiento en la producción de café (7,9%) así como por la caída en la producción de otros productos agrícolas con un -2,9%, ocurre en un contexto en el que el fenómeno de El Niño afectó las cosechas y la oferta de diversos productos agropecuarios³.

Si a los resultados negativos que ha dejado los más recientes fenómenos climatológicos como el Fenómeno de El Niño, sumamos los niveles de pobreza por ingresos, los cuales mediante un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el diseño de la Misión para la Transformación del Campo⁴, se detectó

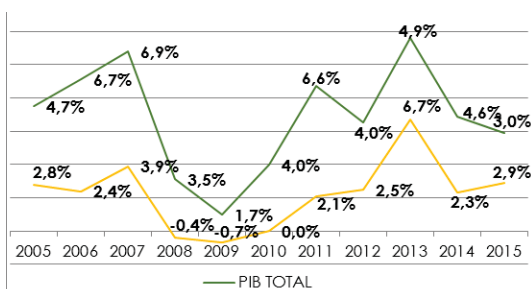
mayores niveles de pobreza para los productores campesinos que para los asalariados del campo, esta diferenciación, obedece a los muy limitados accesos que tienen los productores a activos como tierra, créditos, tecnologías, etc., lo cual finalmente impide el desarrollo de este sector de la sociedad.

De este modo, se concluye que solo el 11% de la población rural se encuentra catalogada como clase media, lo cual equivale a menos de una tercera parte de dicha proporción en las zonas urbanas (39%)⁵. Cifra alarmante pues implica que el 89% de la población que habita el sector rural puede ser considerada pobre o vulnerable, y con alta probabilidad de caer en pobreza.

Es así como, en relación con las deudas, teniendo en cuenta las cifras del Banco Agrario de Colombia, la cartera total a 31 de diciembre de 2016, es de \$13,1 billones de pesos, de los cuales \$7,8 billones corresponden a cartera destinada a pequeños productores del sector agropecuario y el sector rural, representando el 59.5% del monto total⁶.

En materia de producción y crecimiento agropecuario, es importante destacar que sin tener en cuenta el comportamiento del café, el crecimiento registrado en el sector agrícola a 2015 es de tan solo un 1,1% aproximadamente, siendo los cultivos más afectados con descensos en el crecimiento, el maíz, sorgo, cebada, trigo, algodón, tabaco, soya, frijol y hortalizas. Lo que refleja la coyuntura actual negativa por la que atraviesa el campo colombiano. (Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de crecimiento del PIB total y del PIB agropecuario



Fuente: <http://www.sac.org.co/es/estudios-economicos/balance-sector-agropecuario-colombiano/290-balance-y-perspectivas-del-sector-agropecuario-2012-2013.html>

En lo que respecta a las importaciones realizadas por este sector, entre los periodos 2015 al año 2016, cabe destacar que se importaron en total US502,2 millones CIF en marzo de 2016, mientras que en el mismo mes de 2015 se alcanzaron los US541,6 millones CIF, lo cual implica una reducción 7,3% en el valor de las importaciones. Siendo productos como el pienso para animales, con -41,7% y

² Banco de la República (2007). Reportes del Emisor. El fenómeno de El Niño y su posible impacto en Colombia. Bogotá, D. C., enero de 2007 - Núm. 92.

³ Banco de La República (2016). Informe de la Junta Directiva la Congreso de la República. Julio de 2016.

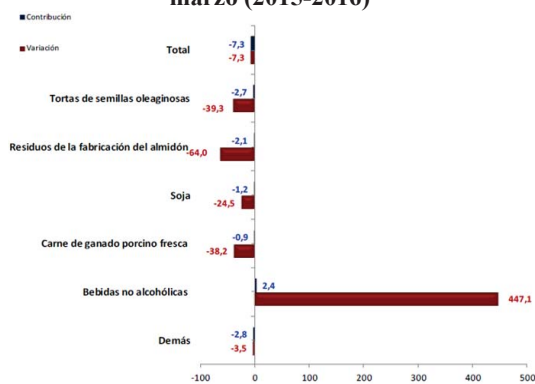
⁴ Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D. C., octubre de 2014.

⁵ Ocampo, J. Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, octubre de 2014.

⁶ Banco Agrario de Colombia. Respuesta a comunicación OSEMT 00274 de fecha 13 de enero de 2017.

cereales y preparados de cereales con -7,6%, quienes contribuyeron en mayor medida en dicha reducción. Por su parte, los grupos que tuvieron las mayores participaciones en el valor CIF de las importaciones, fueron: manufacturas con 73,2%; productos agropecuarios, alimentos y bebidas con 14,0%; combustibles y productos de las industrias extractivas con 12,6%; y otros sectores con 0,2% (Gráfica 2).

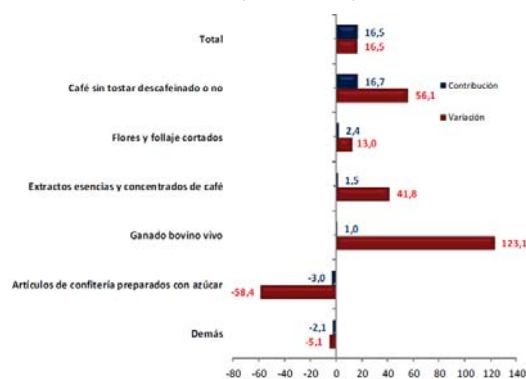
Gráfica 2. Importaciones por grupos de productos agropecuarios marzo (2015-2016)



Fuente: DANE

En materia de exportaciones, al realizarse un comparativo entre los años 2015 y 2016, el grupo de productos agropecuarios, alimentos y bebidas exportó US 694,4 en abril de 2016, frente a US 595,9 millones FOB exportados durante el mismo periodo dentro del año inmediatamente anterior. Sin embargo, se hace importante resaltar, que el mayor peso dado al incremento en las exportaciones, obedece a las mayores exportaciones de café sin tostar, descafeinado o no, cáscara y cascarrilla del café con un 16,7% (Gráfica 3).

Gráfica 3. Exportaciones por grupos de productos agropecuarios abril (2016/2015)



Fuente: DANE

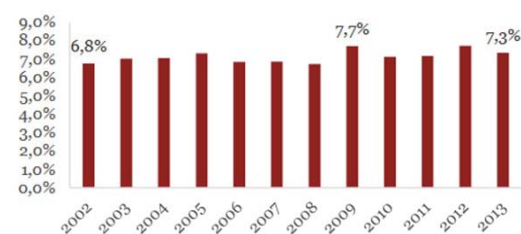
En lo que respecta a los créditos, siendo una de las herramientas fundamentales que les da el acceso a mayores inversiones en las áreas de producción, en materia de solicitudes de crédito, es alarmante observar que tan solo el 16,3% de los productores, ha solicitado créditos para el desarrollo de actividades agropecuarias; para fines tales como la compra de

insumos (36,9%), compra de animales (16%), pago de mano de obra (14,8%), así como la instalación de cultivos, compra de maquinaria de uso agropecuario, entre otros destinos⁷; cifras que analizadas con los datos anteriormente mencionados, permiten dilucidar la falta de recursos y su imposibilidad para acceder a ellos por parte del campesinado, y que por ende han conducido al estancamiento de un sector tan importante como es el agropecuario.

Al profundizar aún más en el tema de créditos destinados al sector agropecuario, no se puede dejar de lado los resultados arrojados por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, quienes a través del estudio denominado Misión para la Transformación del Campo⁸, desatacan que, pese a la recuperación presentada en lo que respecta a la oferta de créditos, los recursos destinados para la financiación del sector agropecuario continúan siendo bajos.

Es así como, pese a presentarse un muy leve incremento en la cartera dirigida a este sector, esta cifra no supera el 8% durante los últimos años de estudio, tal como se observa en la gráfica 4, cifra que se encuentra por debajo de países como Brasil (8,5%), Guatemala (8,4%), Nicaragua (10,8%), y Uruguay (14,5%).

Gráfica 4. Cartera agropecuaria cartera comercial



Fuente: Misión Para la Transformación del Campo - Sistema Nacional de Crédito Agropecuario

Al analizar en detalle qué sector de la población rural ha demandado dichos créditos, se observa que ha sido por parte de los grandes productores, cifra que ha venido en ascenso. En este sentido, se evidencia que, mientras la cartera sustitutiva ofertada por los bancos comerciales, y destinada en un 99,2% a los grandes productores, pasó de un 23,2% para el año 2000 a 58,9% en 2013, la cartera de redescuento destinada especialmente a los pequeños productores, pasó de representar el 76,8% a 36,2% durante el mismo periodo. Estas cifras revelan el bajo nivel de acompañamiento por parte de las entidades financieras que deberían apoyar a los pequeños productores, así como las dificultades que presenta este sector de la población rural para acceder a un crédito.

⁷ Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014). 3er censo nacional Agropecuario.

⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). Misión para la Transformación del Campo. Bogotá, D. C., octubre de 2014.

Del mismo modo, si bien es cierto del porcentaje de créditos solicitados por los pequeños productores, el cual asciende a 18,9% de los hogares rurales con acceso a tierra y que equivale a 193.209, el 75% fueron aprobados; a partir de los resultados obtenidos por la Misión para la Transformación del Campo, se reconoce que aún existe una gran cantidad de productores que no son atendidos por la banca.

En este sentido, es importante precisar que la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2011)⁹, revela que una de las razones principales por las cuales los pequeños productores no acceden a los créditos ofrecidos por la banca, obedece a que la mayoría no son sujetos de crédito; que la principal causa de la negación de los mismos obedece a la falta de garantías, seguida de la ausencia de documentación requerida por el banco en la solicitud del crédito; esto sin tener en cuenta los altos costos de transacción, los cuales se estima pueden alcanzar a ser del orden de 20% sobre el valor del crédito; la falta de información acerca del financiamiento, entre otros factores; lo que lleva a que los productores busquen otras fuentes de financiamiento a pesar de las altas tasas de interés a las que se deban ver sometidos.

Son estas barreras al acceso a créditos, lo que ha conducido a que productores del sector agropecuario, se vean en la necesidad de recurrir a los créditos ofrecidos por el mercado informal, entre los cuales se encuentran las casas de agroinsumos, las cuales, y con base en información reportada por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se estima que estas empresas prestaron \$1,06 billones en 2012, con tasas que superan la tasa de usura, lo cual equivale al 43% de las colocaciones del Banco Agrario de Colombia para el mismo año. Al respecto, y como resultado del análisis realizado por la Misión para la Transformación del Campo, el DNP concluye: *“Lo anterior implica que los pequeños productores financian sus proyectos productivos a un alto costo y sus rentas son extraídas al tener que pagar los préstamos”*.

Según el más reciente Informe de Rendición de Cuentas (2014-2015) presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) en el año 2014 desembolsó \$8,1 billones de pesos, de los cuales muchos ya tienen problemas de morosidad por la crisis que atraviesan especialmente los pequeños usuarios, además de los créditos vencidos de tiempo atrás. La cartera actual de Finagro a 2014, supera los \$14 billones de pesos, esto significa un crecimiento del 12% respecto al año 2013¹⁰.

Por su parte, cabe destacar que el saldo de la cartera del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) a diciembre de 2014 fue de

\$132.000 millones de pesos, mientras en el Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa) la cartera al cierre de 2014 fue de \$24.000 millones de pesos. Asimismo, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “el ganado doble propósito cuenta con la mayor participación en la cartera total representando el 23% (\$3,3 billones), le siguen productos como caña de azúcar (10,9%), palma de aceite (10,7%) y café (9,9%)”.

Más recientemente, y con el objetivo de sustituir las importaciones realizadas en el país, el Gobierno nacional creó el plan denominado Colombia Siembra, por medio del cual busca aumentar en un millón más las hectáreas sembradas, prometiendo el apoyo en asuntos que van desde la asistencia técnica, acceso al recurso hídrico y reducciones en la tasa de interés para acceso a créditos. Sin embargo, no deja de ser inquietante la magnitud de los recursos requeridos, los cuales ascienden a \$1,6 billones hasta 2018, es decir, \$530.000 millones anuales, cifra cercana a los 1,7 billones que requiere tan solo el Ministerio de Agricultura en un año.

En este sentido, si bien es cierto se han desarrollado instrumentos y programas que por medio de la transferencia de conocimiento y tecnologías, microcréditos, subsidios, entre otros, han buscado fomentar el crecimiento del sector, aún se hace evidente la magnitud de la deuda contraída por un segmento de la población rezagado como lo es la perteneciente al sector rural.

Dentro de los antecedentes registrados al respecto, cabe destacar los siguientes:

♦ Paros agropecuarios:

Los Tratados de Libre Comercio, no son el principal problema del agro colombiano, estos han visibilizado los problemas por los que atraviesa la producción agrícola en el país. Uno de ellos es la precaria red de transporte, esto impide a los productores acceder a los principales mercados a menores costos. De acuerdo con el World Economic Forum tenemos una de las calificaciones más bajas en la región en términos de infraestructura portuaria, vial y férrea.

De igual manera, no existe una oferta seria de programas de asistencia técnica y educación, de créditos o de seguros agrícolas.

Mediante varios paros, los campesinos han venido reclamando la lucha contra el contrabando; el control a los altos costos de insumos agroquímicos; el control a la minería y protección del medio ambiente; el apoyo a cultivos alternativos en zonas productoras de papa como Boyacá, Cundinamarca y Nariño; pero, fundamentalmente, el mayor énfasis de las protestas ha sido el de la condonación de créditos bancarios y una rebaja sustancial en las tasas de interés.

♦ Refinanciaciones:

En los últimos años y ante los reclamos de los pequeños productores del campo, el Gobierno nacional ha tramitado leyes y expedido decretos en

⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE- (2011). Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

¹⁰ Informe de Rendición de Cuentas 2014 - 2015, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

busca de alivios crediticios para superar la crisis del sector, sin embargo, todas aquellas medidas apuntan a la refinanciación de las deudas que sólo consiguen la prolongación de la agónica situación de los campesinos, pero hasta la fecha no se ha implementado una medida de choque que garantice una solución definitiva a esta situación.

De la misma manera, las normas expedidas que buscan el alivio de las deudas, no han tenido en cuenta el establecimiento de unas tasas de interés sociales o bajas que les permitan una mayor tranquilidad a los usuarios del crédito agropecuario pero, sobre todo, que les garantice que hacia el futuro no se repita la situación de crisis por culpa del sobreendeudamiento y los convierta en productores competitivos.

♦ Ejemplos:

Basta revisar algunas medidas supuestamente de emergencia que se han tomado para remediar la situación:

El Decreto 355 de 2014 actualmente vigente, especifica lo siguiente:

Artículo 2º. Cartera objeto de compra. La cartera que podrá ser objeto de compra y que se encuentre delimitada en la nueva situación de crisis contemplada en el artículo anterior, deberá ser cartera vencida, redescontada, registrada (sustitutiva) o agropecuaria, entendiéndose esta como los recursos propios de los intermediarios financieros que no van a ser validados como cartera sustitutiva, pero que para su otorgamiento se requiere acceder a garantías del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) o porque los proyectos financiados con dichos créditos requieren acceder a incentivos o subsidios de tasa de interés otorgados por el Gobierno nacional, de acuerdo a la normatividad vigente.

Podrán acceder a esta compra de cartera, los productores cuyos activos totales incluidos los de su cónyuge o compañero permanente no superen setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 smlmv).

Modificado por el artículo 1º, Decreto Nacional 1036 de 2014. Dicha cartera deberá encontrarse vencida al 31 de agosto de 2013, o normalizada a la fecha de expedición de la Ley 1694 de 2013.

Parágrafo. Modificado por el artículo 2º, Decreto Nacional 1036 de 2014. También podrá ser objeto de esta compra, la cartera que habiendo sido garantizada por el FAG, se haya pagado entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2013.

Artículo 3º. Condiciones de compra de la cartera. Conforme a lo previsto en el artículo 8º de la Ley 302 de 1996, la Junta Directiva del Fonsa determinará las condiciones de compra de la cartera que se encuentre enmarcada dentro de las nuevas situaciones de crisis.

Dentro de estas condiciones la Junta Directiva deberá indicar los términos en que será refinanciada la obligación a favor del deudor y el reglamento que deberá tenerse en cuenta para lograr su recuperación,

así como las demás condiciones señaladas en el artículo 4º de la Ley 302 de 1996.

En todo caso, la Junta Directiva conforme a las funciones que le han sido asignadas, podrá establecer beneficios adicionales para aquellos deudores que hagan pagos antes del vencimiento de los plazos otorgados.

• Ley 1731 del 31 de julio de 2014

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

Los principales puntos contenidos en la mencionada Ley son los siguientes:

1. Se crea el Fondo de Microfinanzas Rurales, con el fin de fomentar el acceso al crédito en el sector rural y con cargo a los recursos disponibles, el cual será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).
2. Destinación de los recursos del crédito agropecuario para actividades de transformación de productos del sector.
3. Ampliación del objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y medidas para promover la toma de seguros agropecuarios.
4. Fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).
5. Alivio Especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa), suspensión o acciones de cobro, y aplicación de bonos parciales.
6. Ampliación de los objetivos, situaciones de crisis y funciones del Fonsa.
7. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.
8. Fortalecimiento de Finagro. Se reconfirma la naturaleza jurídica de Finagro como Entidad de Economía Mixta, independientemente de la participación accionaria del Gobierno. En todo caso el Gobierno nacional mantendrá como mínimo el 51% de la misma.
9. Dedución de las provisiones y reservas para el pago de impuestos.

Dentro de los cuales se destacan:

Artículo 12. Ampliación de situaciones de crisis objeto del Fonsa. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 302 de 1996 el cual quedará así:

“**SITUACIONES DE CRISIS.** El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o

municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

- a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;
- b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;
- c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;
- d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

Parágrafo. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiendo por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción”.

Artículo 13. Ampliación de las funciones del Fonsa. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

Funciones. En desarrollo de su objeto y en relación con los productores agropecuarios y pesqueros beneficiarios de esta ley, el Fondo podrá realizar las siguientes operaciones en la forma como lo determine su Junta Directiva, con prioridad en la utilización de los recursos a favor de los pequeños productores:

1. Comprar total o parcialmente créditos otorgados por los establecimientos de crédito, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), y convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiera, así como la forma de pago, para lo cual su Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del productor. La compra de la cartera se efectuará conforme a criterios técnicos de valoración. En el caso de venta de cartera del Banco Agrario de Colombia S. A., los criterios también deberán ser aprobados por la Junta Directiva de dicho establecimiento de crédito.
2. Subsidiar total o parcialmente los costos financieros de los créditos otorgados por los establecimientos de crédito.
3. Invertir temporalmente sus recursos en títulos de deuda emitidos por la Nación, el Banco de la República, los establecimientos de créditos u otras instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera, cuando se presenten excedentes de liquidez.

Artículo 14. Modificación funciones Junta Directiva del Fonsa sobre recuperación de cartera. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“RECUPERACIÓN DE CARTERA.

Autorízase a la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuario para reglamentar todo lo concerniente a la recuperación de la cartera adquirida. La Junta Directiva del Fonsa podrá determinar el valor a pagar por parte de los beneficiarios, los plazos, períodos muertos y/o de gracia, y decidir sobre las ampliaciones de plazo o reestructuraciones de las obligaciones, y el traslado a los beneficiarios de los descuentos obtenidos en la compra de las mismas”.

Sin embargo, en la mencionada ley se establece un financiamiento no para protección del usuario de crédito, sino para solucionar la cartera de la Banca especialmente del Banco Agrario, teniendo en cuenta que cuando se habla de reestructuración de los créditos vencidos, principalmente, los considerados irrecuperables, con unas condiciones que se consideran blandas al darle una tranquilidad transitoria al usuario que se encuentra en mora, lo que hace dicha medida es remediar un problema crítico de la entidad crediticia pero, el usuario sigue vinculado a la deuda, en ese caso, con plazos relativamente amplios pero con intereses de usura.

Para el mes de junio del año inmediatamente anterior, seis establecimientos de crédito, entre los cuales se encuentran el Banco Agrario, bancos privados, una compañía de financiamiento y una cooperativa financiera vigilada por la Superintendencia Financiera, manifestaron ante Finagro su interés de vender al Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), la cartera agropecuaria que tenían vencida o refinanciada; pero nunca muestran el interés de desvincular a los usuarios –pequeños de los créditos.

Es así como dada la anterior situación y mediante Invitación Pública número 01 de 2016, que el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) invitó a personas naturales y jurídicas nacionales, a manifestar su interés en la venta de cartera producto de la compra de insumos para la producción agrícola por parte de pequeños productores y que se encuentren vencidas a 31 de diciembre de 2013, sin superar un capital acumulado de veinte millones de pesos (\$20.000.000,00) moneda corriente.

◆ DEFINICIONES

Para efectos de la presente ley, se acoge la definición de pequeño productor, establecida por el Gobierno nacional en el Decreto 2179 de 2015:

Pequeño productor: Se entenderá por pequeño productor la persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) smmlv, en el momento de la respectiva operación del crédito. Deberá demostrarse que estos activos, conjuntamente con los del cónyuge o compañero permanente, no exceden de ese valor según balance comercial aceptado por el intermediario financiero cuya antigüedad no sea superior a 90 días a la solicitud del crédito.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

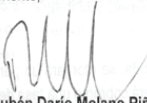
No se proponen modificaciones.

PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia favorable al Proyecto de ley número 28 de 2016 Senado y 298 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece un alivio de cartera para pequeños productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias, y, propongo a los honorables Representantes de la República, dar primer debate favorable.

Atentamente,

Atentamente,


H.R. Rubén Darío Molano Piñeros
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


H.R. Ángel María Gaitán Pulido
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2016 SENADO Y 298 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece un alivio de cartera para pequeños productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *De la compra de cartera y alivio a las deudas de pequeños productores del sector agropecuario.* Se establece que, por una sola vez, y con el objeto de reactivar el sector agropecuario, el Gobierno nacional efectúe una compra hasta por el 50% para pequeños productores, con corte a 30 de junio de 2016, con la totalidad del sistema financiero.

Parágrafo 1°. En lo que respecta al saldo de la deuda, se otorgará un periodo de gracia de un año y una vez cumplido el mismo, deberá cobrarse una tasa de interés equivalente al DTF al pequeño productor.

Parágrafo 2°. En el proceso de compra de cartera, en ningún momento las medidas establecidas para el alivio de la deuda de los pequeños productores, deberán afectar ni el patrimonio ni el estado de Pérdidas y Ganancias (P y G) del Banco Agrario de Colombia.

Artículo 2°. *De los créditos de fomento al pequeño productor.* Se establecen créditos de fomento a los pequeños productores con tasa de interés equivalente al DTF para el pequeño productor

Parágrafo. Los créditos de fomento dirigidos a pequeños productores del sector agropecuario, serán destinados tanto al sostenimiento de proyectos productivos, con plazo para su cancelación de hasta tres (3) años con un periodo de gracia de un año; así como para el establecimiento de proyectos productivos, con plazo para su cancelación de hasta

10 años, conforme al flujo de caja y un periodo de gracia de 3 años.


Artículo 3°. **Del aval a los créditos de fomento al pequeño productor agropecuario.** El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) será quien avalará los créditos otorgados al pequeño productor del que trata la presente ley.

Artículo 4°. *De la eliminación de base de datos a deudores morosos.* El Gobierno nacional a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, definirá el mecanismo que permita eliminar de las bases de datos a los deudores morosos establecidos en la Ley Estatutaria 1266 del 31 de diciembre de 2008.

Artículo 5°. *De los recursos.* El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para dar cumplimiento a los fines establecidos en la presente ley.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:


H.R. Rubén Darío Molano Piñeros
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


H.R. Ángel María Gaitán Pulido
Representante a la Cámara
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2016 CÁMARA

proyecto de ley mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autor: La presente iniciativa, es presentada a consideración del Congreso de la República por los Honorables Representantes Édward David Rodríguez, María Fernanda Cabal Molina, Óscar Darío Pérez, Santiago Valencia González, María Regina Zuluaga Henao, Federico Eduardo Hoyos, Margarita María Restrepo Arango, Wilson Córdoba Mena, Samuel Alejandro Hoyos, Esperanza M. Pinzón De Jiménez, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Hugo Hernán González, Rubén Darío Molano, Álvaro Hernán Prada, Fernando Sierra Ramos, Marcos Díaz Barrera, Pierre Eugenio García, Carlos Alberto Cuero quienes figuran como autores de esta iniciativa que fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 940 de 2016.

La honorable Representante **Tatiana Cabello Flórez** fue designada ponente por esta mesa directiva

mediante Oficio CSCP.3.2.2.02.367/16(15) recibido el día 9 de noviembre de 2016.

Que mediante debate de fecha 13 de junio de 2017 bajo el acta 35 de 2017 fue aprobado en Comisión Segunda de Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 182 de 2016.

Que mediante comunicación de fecha 14 de junio de 2017 fui designada nuevamente ponente para segundo debate en plenaria de Cámara.

ANTECEDENTES

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene varios objetos legislativos; en primera medida se busca poner en cabeza de los distritos y municipios la obligación de diseñar e implementar una política pública de prevención del delito en colaboración con las demás entidades relacionadas con la materia, así como la Fiscalía General de la Nación, la Secretaría de Educación y la policía local, entre otros. De igual manera se plantea la creación de una política de prevención de la delincuencia y la drogadicción enfocada a los adolescentes y jóvenes.

Asimismo, el Proyecto de ley plantea la creación del Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología, que consiste en diseñar estrategias que contemplen el uso de cámaras cuyos propietarios son privados, en lugares externos o que tengan visibilidad hacia el exterior, a fin de que puedan ser utilizadas por la policía para mejorar la prevención y reacción frente al delito de manera más eficaz. También, se pretende promover la adquisición de nuevas cámaras con el apoyo de las empresas privadas y utilizar estrategias de análisis de “big data” como herramientas modernas contra la criminalidad.

Por otra parte, se buscan generar incentivos para motivar al personal de nivel ejecutivo de la Policía Nacional en aras de aportar a la nación hombres y mujeres con gran compromiso y vocación de servicio que logren mayor eficiencia, eficacia y calidad a la seguridad ciudadana.

De igual manera, se crea una herramienta jurídica a través de los cuales los distritos y municipios puedan incrementar el pie de fuerza pública, en este caso el de la Policía Nacional, logrando así que las ciudades de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial, puedan reducir los índices de criminalidad. De igual forma se determina la creación de escuelas de policía que formen uniformados con énfasis en la problemática criminal regional a la vez que garantice que sus miembros tendrán destinación exclusivamente en la misma región donde fueron formados.

También se dispone una modificación a la Estructura Orgánica Interna de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá D.C. con el fin de que se les asigne a los cuatro (4) Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana un oficial de rango Brigadier General que tenga experiencia en

vigilancia para brindar mayor impulso a la lucha contra la criminalidad.

Finalmente, se faculta a los distritos y municipios para que creen sobretasas progresivas al impuesto catastral con el cual se pueda financiar la presente ley.

2. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SOPORTAN LA INICIATIVA

2.1. Constitución Política de Colombia

Artículo 1º. 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 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz.
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

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.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

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

2.2. Ley 62 de 1993

Artículo 19. Funciones generales. La Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos que de estas se deriven, prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas, y ejercer, de manera permanente, las funciones de: Policía Judicial, respecto de los delitos y contravenciones; educativa, a través de orientación a la comunidad en el respecto a la ley; preventiva, de la comisión de hechos punibles; de solidaridad, entre la Policía y la comunidad; de atención al menor, de vigilancia urbana, rural y cívica; de coordinación penitenciaria; y, de vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y el ornato público, en los ámbitos urbano y rural.

Artículo 31. Apoyo de autoridades departamentales y municipales. Las autoridades departamentales y municipales podrán contribuir para la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, vivienda fiscal, apoyo logístico y de bienestar de la Policía Nacional. También podrán celebrar convenios con la nación para mejorar la seguridad pública sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a aquella.

3. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

Si bien es cierto que desde 2002 la inseguridad en el país ha venido reduciéndose en las áreas rurales, también es cierto que en los últimos años se ha visto un desplazamiento de la misma hacia las ciudades. Hoy la situación de orden público¹ en Colombia

¹ Según la Enciclopedia Jurídica por orden público se entiende “La idea de orden, como concreción del orden público, hace referencia al orden externo de la calle en cuanto a la condición elemental para el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales; supone, por tanto, la ausencia de alteraciones, algaradas, coercio-

y específicamente en las capitales del país, se ha venido afectando por un fuerte incremento del actuar de la delincuencia y la proliferación de las bandas criminales, que exigen del Estado colombiano y de las autoridades locales, respuestas inmediatas y eficaces para la protección de la sociedad civil, que para el propósito de este proyecto, implica repensar la forma como se ha venido combatiendo la delincuencia en el siglo XXI, abandonando el concepto de seguridad enfocado en la reacción frente al crimen y pasando a un modelo cuyos pilares sean la prevención, la eficacia y la cooperación con las comunidades.

Para lo anterior hay que tener en cuenta que la inseguridad en Colombia surge de los diferentes factores políticos, jurídicos y sociales que se viven en el día a día de la sociedad, entre ellos: las débiles políticas para la implementación de estrategias y mecanismos de seguridad ciudadana² que son permisibles frente a la comisión del delito así como la debilidad del sistema para perseguir a los delincuentes infractores.

Se debe tener en cuenta que, en materia judicial, procedimental y estructural, la justicia penal colombiana ha asimilado un sistema garantista, que no está en concordancia con las capacidades de infraestructura y de recursos humanos de los que dispone el aparato judicial. La consecuencia de esto ha sido la situación repetida de manera crónica en la que las personas capturadas con fines de judicialización se encuentran en estados de hacinamientos que son violatorios de las condiciones mínimas de dignidad que exige nuestro Estado Social de Derecho al punto en que en reiteradas ocasiones han tenido que ser custodiadas en los mismos parques públicos³. La situación de desbordamiento de las capacidades del aparato judicial es tan grave que con frecuencia ha implicado imposibilidad de

nes, violencias, etc., que puedan dar lugar a la ruptura de ese orden externo.” Definición tomada de la página web: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/orden-publico/orden-publico.htm>.

² Según el Informe sobre Seguridad Ciudadana y D. D.H. H. de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2009 se entiende la seguridad ciudadana como “una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.” Para mayor información consultar documento original en: http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf

³ *El Tiempo*, Niños en Bogotá deben convivir con detenidos sin cupo en URI, 22 de agosto de 2014, tomado de la página web: <http://www.eltiempo.com/bogota/detenedos-del-uri-de-engativa-siguen-detenedos-en-parque-la-granja/14419081>

presentar los capturados ante un Juez dentro de las 36 horas siguientes a su aprehensión. Situación que redundará en que, al momento de la legalización de la captura, probablemente se hayan conculcado los derechos fundamentales, tal como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-163/08 al manifestar:

*“El sistema jurídico colombiano acogió el mandato que proscribe toda prolongación indefinida de una restricción de la libertad despojada de control judicial, estableciendo un parámetro temporal cierto para que se lleve a cabo dicha supervisión. Un examen sistemático de los preceptos constitucionales relacionados con la libertad individual y los límites a sus restricciones, permite afirmar que toda privación efectiva de la libertad personal debe ser sometida a control judicial de inmediato, y a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a su producción”.*⁴

Lo anterior, nos dirige a una conclusión desalentadora, al confirmar que sujetos que potencialmente representan un peligro para la sociedad, muchas veces son incorporados nuevamente a nuestra población, luego de un intento fallido de judicialización penal, el cual se ha visto frustrado por la ausencia de recursos suficientes que frente al sistema garantista, derive en la efectividad de la administración de justicia manifestado en medidas de aseguramiento, o en todo caso en la sindicación judicial de los sujetos capturados. Es así que, ante la ineficacia del sistema sancionatorio, individuos que de conformidad con nuestro sistema jurídico deberían estar bajo custodia estatal, en un proceso serio de resocialización que evite que reincidan, vuelven a las calles incrementando el riesgo de ataques a los bienes jurídicos de los coasociados y, por la misma línea, la inseguridad ciudadana.

También son hechos generadores de violencia e inseguridad la deficiencia de políticas educativas que sirvan para formar ciudadanos, no solo en sus capacidades para enfrentar el mercado laboral, sino en calidades humanas que permitan una convivencia ciudadana que estimule la armonía de la vida en sociedad en el marco de nuestra democracia; así también lo son las escasas oportunidades laborales para que el ciudadano pueda desarrollarse, gozar de una vida digna y aspirar a los más altos destinos de la existencia.

La inseguridad y los hechos generadores de violencia en las principales ciudades, radican principalmente en los delitos comunes, como lo son: el hurto a celulares, hurto de objetos personales y elementos de vehículos; de igual forma, los delitos cometidos por bandas criminales organizadas que son también compuestas por grupos de delincuencia organizada, que tiene su origen principalmente en la mutación criminal ocurrida tras la desmovilización de los grupos armados ilegales, como las denominadas “autodefensas”, que ante la ausencia

de liderazgo y apoyo económico de sus antiguos cabecillas, sumado a la influencia del narcotráfico, se convirtieron en Bacrim (Bandas Criminales) que han migrado a las ciudades y municipios, para insertarse en el microtráfico⁵ y la microextorsión⁶ principalmente, una actividad económica-criminal rentable.

Lo anterior no debe hacernos olvidar las fronteras invisibles, el control territorial de las diferentes pandillas en las principales ciudades y control social ejercido en ellas mediante la intimidación, con el objeto de lucrarse con la realización o control de las diferentes actividades delictivas que ocurren en su territorio. Operando como delincuencia organizada, cometen homicidios indiscriminadamente en sus barrios o territorios, donde practican sus faenas delincuenciales, afectando al ciudadano de bien, por el hecho de pertenecer a un barrio diferente, imponiéndoles cobros a empresarios o prestadores del servicio de transporte público, vehículos de transporte de mercancías; esto sumado a las riñas entre pandillas, los enfrentamientos de las barras bravas y la desafortunada violencia escolar que se vive entre planteles estudiantiles que a través de las redes sociales pactan sus encuentros violentos⁷.

4. INCREMENTO EN LA INSEGURIDAD

La seguridad ciudadana a nivel nacional se ha visto afectada por los múltiples acontecimientos delictivos que han venido aumentando paulatinamente, como ya se ha manifestado.

Este se debe a un incremento de los delitos que son generados por las bandas organizadas, así como una mayor representación de delitos comunes como el hurto, que tiene un gran impacto en la percepción de la inseguridad en las ciudades.

Así las cosas, tenemos que 6 de los 10 delitos de mayor impacto han aumentado de 2013 a 2014:

En el caso de la ciudad de Bogotá D. C. se ha presentado un incremento en la percepción de inseguridad tal como lo demuestran los resultados de la encuesta de percepción ciudadana 2013

⁵ Microtráfico: es el tráfico de pequeñas cantidades de drogas estupefacientes, drogas ilegales utilizadas principalmente para la venta inmediata a consumidores, mediante redes organizadas de distribución en donde existen control de zonas de expendio, uso de menores de edad, mujeres y personas de la tercera.

⁶ Microextorsión: Consiste en obligar a una persona, empresa o negocio, a pagar una suma de dinero, presionados por la amenaza o la violencia, a fin de evitar hechos retaliativos contra su integridad, la de sus familiares o bienes. La característica principal de esta modalidad delictiva, es que se pide una menor cantidad de dinero, pero a un mayor número de personas y de manera permanente.

⁷ En el año 2012 el DANE por medio de comunicado de prensa en una encuesta realizada a jóvenes estudiantes de (5) quinto a (11) once grado, reveló que el 50.3% de los estudiantes, aceptaron la existencia de violencia escolar en sus colegios y alrededores. <http://buscador.dane.gov.co/viewer/index.jsp?start=0&proxy=%2F&sessionid=522681b3-02f5-4118-85f7-66e1c7f8b808>

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-163/08.

Bogotá cómo vamos⁸. Según esta encuesta, los principales problemas de seguridad en la ciudad de Bogotá Distrito Capital, se presentan en los atracos callejeros, la existencia de pandillas en los barrios, el tráfico y comercialización de drogas, los hurtos de casas y apartamentos, hurtos de vehículos y accesorios de los mismos, asaltos a los establecimientos de comercio y vandalismos en las edificaciones. De igual manera, la encuesta de “percepción y victimización, Bogotá y localidades”, realizada en el segundo semestre de 2013, elaborada por la Cámara de Comercio de Bogotá⁹ expone, que el 47% de las personas encuestadas, señalan que él o un miembro de su hogar fue víctima de un delito, tres (3) de cada cuatro (4) delitos fueron cometidos en espacios públicos y que las calles, potreros y puentes peatonales fueron identificados como los espacios más inseguros de la ciudad. Incluso la Encuesta de Felicidad y Satisfacción de los bogotanos, encuesta realizada por la misma Alcaldía Mayor, muestra que 72% de los encuestados se siente poco o nada feliz frente a la seguridad que se tiene cuando se transita por las calles en la ciudad al igual que el 70% se siente poco o nada feliz con el servicio de la policía.

Las mismas cifras oficiales tampoco son alentadoras, la siguiente es una lista de los delitos que aumentaron en la capital de la república de 2013 a 2014 y en 2016 hasta octubre:

Homicidios.

2013	2014	2016
1.280	1.355	1.206

Homicidio por día 2014	Homicidio por día 2016	Incremento
3.71	4.39	15.49%

X 100.000 hab. 2013	X 100.000 hab. 2014
16.7	17.4

Hurto a Personas.

2013	2014	2016
26.912	27.753	27.000

Delito x día 2014	Delito x día 2016	Incremento
76.04	98.18	22.55 %

Hurtos a Viviendas.

2013	2014	2016
4.390	4.792	4.205

Delito x día 2014	Delito x día 2016
13.1	15.29

Delito x hora 2013	Delito x hora 2014
0.5	0.54

Hurto a Vehículos.

2013	2014	2016
2.230	2.294	2.634

Delito x día 2013	Delito x día 2014	Delito x día 2016
6.1	6.28	9.58

Hurto a motos.

2013	2014	2016
2.281	2.779	3.068

Delito x día 2013	Delito x día 2014	Delito x día 2016
6.2	7.6	11.16

Hurtos a Entidades Bancarias.

2013	2014	Variación	Porcentaje
15	41	26	173.3%

Delito x mes 2013	Delito x mes 2014
1.25	3.41

Riñas.

2013	2014	Variación	Porcentaje
12.126	12.507	381	3.10%

Delito x día 2013	Delito x día 2014
33.2	34.2

Las anteriores cifras, como se demuestra, vienen incrementándose gradualmente sin que las estrategias administrativas y desarrolladas por la nación y el distrito hayan sido suficientes para disminuir esta tendencia.

DROGADICCIÓN JUVENIL

Un problema latente de los colombianos es el consumo de drogas, lo controles existentes no han logrado su propósito frente a la distribución de drogas a nuestros jóvenes en los colegios, parques y en las calles, de acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia el consumo de drogas ilícitas está creciendo en el país el fenómeno mundial de las drogas emergentes es también una realidad en el contexto nacional en el que cada vez surgen sustancias diferentes que hacen más diverso el mercado ilegal de las drogas. La prevalencia de consumo de drogas ilícitas en algunos departamentos es superior al promedio nacional. En algunas regiones se presenta una situación especial por el consumo de heroína, que tiene alto impacto en la salud pública. Todo esto señala la existencia de realidades locales diferentes sobre el uso de drogas.¹¹

⁸ BOGOTÁ CÓMO VAMOS, Encuesta de percepción ciudadana 2013. Tomada de la página web: <http://bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2013>

⁹ CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, Percepción y victimización Bogotá y sus localidades 2013 II. tomada de la página web: http://www.ccb.org.co/documentos/13887_dsc-encuestabogota_iisem13.pdf

¹⁰ Cifras tomadas del Centro de Estudios en Seguridad y Convivencia Ciudadana para los años 2013 y 2014 y de respuestas a derechos de petición enviados a la Secretaría de Seguridad del Distrito de Bogotá para 2016.

¹¹ Observatorio de Drogas de Colombia, título: situación

6. PROPUESTAS DEL PROYECTO

6.1. Política pública de seguridad

En la actualidad si bien existen diferentes programas adelantados por la policía y los entes territoriales para prevenir la criminalidad tanto en menores de edad como en adultos tales como Encuentros Comunitarios, Escuelas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Frentes de Seguridad, Policía Cívica de Mayores, Cívica Juvenil, y grupos de apoyo comunitarios¹², estos se quedan cortos frente a su objetivo general.

Atendiendo a los parámetros constitucionales, la seguridad es un derecho colectivo y por lo tanto fundamental, que se constituye en una garantía que debe salvaguardar el Estado Colombiano y que debe extenderse a la sociedad en general, por lo cual en un momento determinado debe adoptar medidas de prevención y protección, con el único fin de garantizar los derechos fundamentales como el derecho a la vida e integridad personal.

Es por lo anterior que el proyecto de ley propone la obligatoriedad para las entidades territoriales de diseñar una política de prevención con colaboración del ICBF, la secretaría de educación, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Distrital o Municipal y demás entidades pertinentes en aras de generar estrategias eficientes para prevenir el crimen en adultos y adolescentes. Dichas políticas serían evaluadas por los concejos distritales o municipales cada dos años para realizar las recomendaciones pertinentes buscando la eficiencia y eficacia de las mismas.

Así mismo, se necesitan políticas o programas de prevención del delito en los jóvenes habida cuenta que en los últimos años han aumentado considerablemente la participación de los menores de edad en las actividades criminales. Solo en Bogotá para noviembre del año pasado cerca de 6.000 menores habían sido partícipes de actividades criminales lo cual implica que en promedio cerca de 20 menores involucrados en hechos delincuenciales diariamente¹³.

Es por lo anterior que se propone la creación de Sistemas Juveniles de Prevención del Delito inspirados en el modelo británico de prevención los cuales pretenden que se identifiquen los menores que se encuentran en alto riesgo de cometer algún delito y, una vez identificados, previa autorización de los padres, estos ingresarían a diferentes Programas de Prevención del Delito los cuales consistirían en concientización y formación de valores cívicos

así como apoyo en áreas académicas o técnicas buscando evitar que estos ingresen a la vida criminal. Los anteriores programas serían enfocados en los menores entre los 8 y los 18 años de edad.

6.2. Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología

En vista de la problemática de la delincuencia en las principales ciudades del país y del escaso pie de fuerza de la policía para enfrentar el fenómeno de la criminalidad urbana, los municipios han recurrido a la tecnología como herramienta para mejorar su capacidad de vigilancia y reacción. Esta se ha convertido hoy en día en un aliado fundamental en la lucha contra los delincuentes, tal como es el caso de las cámaras de seguridad, que han sido de gran ayuda y soporte para la detección de los diversos delitos que ocurren en el día a día.

En efecto, no es posible disponer de un policía en cada esquina de la ciudad o del municipio. Sin embargo, si es posible tener cámaras en cada esquina. De hecho, en la actualidad muchas de las calles de la capital de la república cuentan con cámaras no sólo públicas sino privadas que pueden contribuir a la política de prevención del crimen y a la capacidad de reacción una vez este se presenta, es por ello que el programa de cooperación tecnológica juega un papel importante frente al diseño de las estrategias que contemplen el uso de cámara privadas, en lugares estratégicos y externos o con visibilidad hacia el exterior, a fin de que estas puedan ser utilizadas por la Policía Nacional para la prevención y reacción del delito y los infractores de la ley.

La efectividad de las cámaras de seguridad se ha visto materializada en sus buenos resultados, al punto que la fiscalía ha utilizado videos para su utilización como medio de prueba contra el delincuente, es así, que las cámaras de vigilancia son una excelente herramienta tecnológica que coopera con la función preventiva de los delitos, ya que su objetivo es el de visualizar con mucho más espacio y claridad, permitiendo ser operadas de manera permanente, de forma tal que puedan identificarse posibles situaciones de delito y prevenir efectivamente su perfeccionamiento.

Aún con lo anterior su utilización sigue siendo escasa. Según el Ministerio del Interior durante los últimos 4 años se han instalado cuatro mil quinientas veinticinco (4.525) cámaras de seguridad en todo el país¹⁴, que al compararlo con el número de municipios que tiene el territorio nacional representa unas de 4.5 cámaras de vigilancia por municipio.

El proyecto pretende crear un Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo el cual tenga como objetivos la cooperación armónica entre lo privado y lo público en aras de alcanzar la seguridad como valor fundamental de la democracia sino además propone que para 2017 las cámaras que adquieran las empresas de seguridad para exteriores o con

del consumo de drogas, <http://www.odc.gov.co/CONSUMO-DE-DROGAS/Situacion-del-consumo>, fecha 26 de febrero de 2016

¹² Respuesta a derecho de petición No. S-2014-007918/ ASJUR-MEBNOG-29

¹³ CARACOL RADIO, menores delincuentes: 20 son capturados a diario en Bogotá. 9 de noviembre de 2014, Tomado de la página web: <http://www.caracol.com.co/noticias/bogota/menores-delincuentes-20-son-capturados-a-diario-en-bogota/20141109/nota/2500049.aspx>

¹⁴ <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/inversion-en-seguridad-y-convivencia-ciudadana-prioridad-de-mininterior-en-este-cuatrenio>

visibilidad hacia el exterior, cuenten con la tecnología apropiada que permita que la Policía tenga acceso a ellas para fortalecer su capacidad de vigilancia y prevención del delito. Así mismo se propone que las cámaras de vigilancia que sean adquiridas por los privados para vigilar los espacios públicos tengan la tecnología que permita que la Policía acceda a ellas remotamente.

Finalmente, se propone la implementación de estrategias de análisis de Big Data, implementadas exitosamente en países como Brasil y Estados Unidos que permitan analizar grandes cantidades de datos en aras de dotar a las autoridades de información precisa en la lucha contra el crimen.

De aprobarse y ejecutarse satisfactoriamente este proyecto de ley, la fuerza pública podría utilizar un gran número de cámaras generando en la ciudadanía un parte de tranquilidad frente a la percepción de seguridad, lo que traería múltiples beneficios, como lo son, la posible valorización de las propiedades en los sectores que han sido víctimas de la delincuencia común, la reactivación de las actividades comerciales, la llegada de mayor inversión tanto nacional como extranjera así como

un aumento en el flujo de turistas a las capitales y municipios del territorio nacional.

6.3. Incremento del pie de fuerza de la Policía Nacional

Es preciso continuar con el mejoramiento y fortalecimiento de la seguridad de las ciudades capitales y en las entidades territoriales, sabiendo que estas medidas administrativas costarán y que se necesita de mayor presencia policiaca para combatir la criminalidad en vista del crecimiento poblacional, es por esto que el ejercicio de las funciones de los miembros de la Policía Nacional debe ser siempre dirigido a la prevención del delito y desde luego a una pronta reacción, siendo este ejercicio de manera permanente, de tal manera que conjugadas estas medidas, como resultado se obtendría un control frente a la comisión de los delitos.

En el territorio colombiano, en la actualidad operan 184.787 miembros de la Policía Nacional y de estos 135.121 son miembros del nivel ejecutivo, pero no todos ellos cumplen actividades de prevención y reacción.

Como ejemplo, la ciudad de Bogotá Distrito Capital en donde operan de la siguiente manera:

NÚMERO DE POLICÍAS Y ACTIVIDADES QUE REALIZAN EN CADA TURNO

ACTIVIDADES	OFICIALES	SUBOFICIALES/NIVEL EJECUTIVO	PATRULLEROS Y AGENTES	TOTAL
PREVENCIÓN Y REACCIÓN (CUADRANTES)	110	345	1900	2355
INTELIGENCIA	19	45	355	419
TRANSITO	12	310	220	542
OTRAS ACTIVIDADES	36	400	640	1076
TOTAL	177	1100	3115	4392

Fuente: Respuesta cuestionario General Palomino recibido el 2 de octubre de 2014.

Según lo anterior, hay 4.392 miembros de la Policía Nacional realizando sus actividades, se entendería entonces que la ciudad de Bogotá Distrito Capital tiene solo un (1) Policía por cada 1.770 habitantes. Ahora, si descontamos los policías que se dedican a inteligencia, tránsito y otras actividades, estaríamos hablando que patrullando en las calles, solo habría un (1) policía por cada 3269 habitantes.

Según la ONU en 2006 el promedio de policías por habitantes era de 1 por cada 333 habitantes¹⁵. Lo anterior implicaría que estamos muy por debajo de la media al tener casi 10 veces más habitantes de la media de policías.

¹⁵ CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL EN EL MUNDO, Informe del Secretario General, Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010. Pág. 21. Tomado de la página web: http://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050611s.pdf

Es decir, que se cuenta con un número determinado de policías que laboran en tres (3) turnos y que se desempeñan en diferentes actividades policiales, de tal forma que no son suficientes para suplir la demanda de inseguridad, de acuerdo a los turnos que se tienen establecidos:

TURNOS DE LA POLICÍA NACIONAL

PRIMER TURNO:	Inicia a las 21:00	termina a las 06:59
SEGUNDO TURNO	Inicia a las 07:00	termina a las 13:59
TERCER TURNO:	Inicia a las 14:00	termina a las 21:59

Fuente: Respuesta cuestionario General Palomino recibido el 2 de octubre de 2014

Según como se desenvuelve en la actualidad la administración pública y en donde la tecnología y la economía de las sociedades varían, así mismo, las diferentes instituciones y particularmente la Policía Nacional, se deben enfrentar a la modernización de su infraestructura y especialmente la de su personal, como lo viene haciendo por medio de sus escuelas de especialización policial, escuelas de formación

y las escuelas de formación de patrulleros, para garantizar el servicio oportuno y eficiente, en pro de la comunidad y como respuesta a la detección y resolución de los problemas o conflictos que requieren de la intervención policial. Así mismo el número o el tamaño del pie de fuerza es importante para prevenir y controlar el delito en el territorio del país, de igual manera tiene que ir de la mano en la efectividad de la misma policía.

En este sentido es importante la consecución e inversión de recursos económicos y principalmente humanos para incrementar la seguridad a nivel nacional y dar un parte de tranquilidad a la ciudadanía, para esto se debe implementar mecanismos para la contratación del pie de fuerza de la Policía Nacional.

Son las autoridades y principalmente los organismos de seguridad de las ciudades y los municipios los que deben buscar, mediante la formulación e implementación de políticas y planes de seguridad, asegurar la convivencia ciudadana, con el único fin de reducir la criminalidad y evitar que la problemática de control territorial de algunas zonas rurales se replique en las ciudades. Si bien es cierta la situación de seguridad en la mayoría de las ciudades y municipios requieren de la implementación del accionar de la política de defensa y seguridad, es así que la iniciativa del presente proyecto de ley, permite dar herramientas para cumplir estos fines.

Por lo anterior se propone brindar a las entidades territoriales una herramienta jurídica que les permita celebrar convenios con la Policía Nacional afín de aumentar el pie de fuerza de la policía destinada al Distrito o Municipios. Así mismo, se dispone que la duración de los convenios no pueda durar menos de 3 años, donde los funcionarios que refuercen el pie de fuerza tendrán la dotación adecuada y que estos tendrán como destinación exclusiva la prestación del servicio de vigilancia en la entidad territorial que celebre el convenio.

6.4. Escuelas Regionales de Formación Policial

Uno de los inconvenientes que dificultan la capacidad de reacción de los miembros de la policía es el hecho de que no tiene pertenencia con su propia ciudad o región debido a que es constante el cambio de destinación para la prestación del servicio. Al tratarse de policías “errantes”, no generan una estabilidad, así como unos lazos de arraigo con el territorio o la comunidad.

Por ende, el proyecto pretende que se adelante el proceso de formación en cada una de las escuelas de policía de cada una de las regiones del país de forma tal que la formación policial esté enfocada en asuntos y temas regionales y puedan así aplicar los principios de prevención, eficacia y cooperación a la realidad política, económica, geográfica y social de su respectiva región. Se deberá crear la escuela en caso de no existir en la región.

Así mismo, se prevé que quienes se formen en estas escuelas tengan como destinación exclusiva para la prestación de servicios la misma región

y tengan la garantía de que los traslados se harán siempre dentro de la misma jurisdicción regional.

6.5. Asignación de generales

Teniendo en cuenta la estructura jerarquizada de la Policía Nacional, un oficial en el grado de general es mucho más eficiente en cuanto al direccionamiento de las políticas públicas de prevención, de igual manera su instrucción y formación permite la eficaz gestión de recursos administrativos con los mandos institucionales.

Un oficial en el grado de general por su formación y experiencia tiene una visión más amplia de las políticas institucionales y relaciones con las autoridades territoriales, y por ende puede cumplir un mejor papel frente a las necesidades de la ciudadanía. De igual manera permite una comunicación que genera confianza y agrupa con mayor facilidad a la sociedad civil en aras de la eficacia frente a la comunicación logrando así una efectividad directa frente a las relaciones.

Por tanto, la labor que llegue a realizar un oficial del cargo de general, serán determinantes y encaminadas a favorecer las necesidades de seguridad y tranquilidad de la ciudadanía, mediante un efectivo servicio basado en la dirección, prevención e investigación para conservar el orden público, de igual forma, prevenir y controlar la comisión de delitos y contravenciones dentro de la jurisdicción asignada.

6.6. Sobretasa a la seguridad

Actualmente, gran parte de la seguridad de los distritos y municipios se financia gracias a los Fondos de Seguridad y Vigilancia creados por el artículo 119 de la Ley 418 de 1997 y prorrogado por la Ley 1421 de 2010 (la Ley 134 de 2014 establece que este artículo no estará sujeto a prórroga).

A su vez este fondo obtiene sus recursos de la sobre tasa a la seguridad del artículo 8° de la Ley 1421 ya citada y de la sobretasa del 5% de las obras construidas en los municipios y distritos.

Para implementar las diferentes políticas de prevención, así como mejorar la capacidad técnica y operativa de la policía en las ciudades, se otorga a las entidades territoriales la facultad de crear sobretasas progresivas al impuesto catastral las cuales se regirán por la fórmula expuesta en el articulado.

PLIEGO DE MODIFICACIONES


TEXTO	JUSTIFICACIÓN
Nuevo artículo: Artículo 8°. <i>Convenios interadministrativos para el aumento de pie de fuerza.</i> Las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como de categoría especial del territorio nacional, podrán realizar convenios interadministrativos con la Policía Nacional a fin de aumentar su pie de fuerza.	Se adiciona el presente artículo en vista de que en la sesión de fecha 13 de junio de 2017, donde se aprobó el articulado del presente proyecto de ley, se presentó una proposición para eliminar el artículo la cual fue negada y posteriormente no se votó el mismo para ser aprobado.

TEXTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Los convenios que se realicen deberán contener estudios técnicos, viabilidad presupuestal y cumplir con los demás requisitos exigidos por la Constitución y la ley.</p> <p>Los recursos asignados de los diferentes convenios serán apropiados por la Policía Nacional y administrados por la misma entidad. La Policía Nacional rendirá un informe periódico de los recursos asignados y de gestión sobre los resultados de dichos convenios.</p> <p>En ningún caso los convenios podrán tener un plazo menor de duración de tres (3) años.</p> <p>Parágrafo 1°. Los miembros de la policía que ingresen a prestar servicio como consecuencia de los convenios interadministrativos que se suscriban deberán tener la dotación necesaria para el desarrollo del mismo.</p> <p>El nuevo pie de fuerza tendrá como destinación exclusiva de la prestación del servicio el municipio o distrito que suscribió el convenio con la Policía Nacional.</p>	
<p>Nuevo artículo: Artículo 12. Tasas y sobretasas para el fortalecimiento de la seguridad. Facúltese a las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial para que creen tasas o sobretasas con los cuales se financiará lo dispuesto en el presente proyecto de ley.</p>	<p>Se adiciona el presente artículo en vista de que en la sesión de fecha 13 de junio de 2017, donde se aprobó el articulado del presente proyecto de ley, se presentó una proposición para eliminar el artículo la cual fue negada y posteriormente no se votó el mismo para ser aprobado.</p>
<p>Se reenumeran los siguientes artículos: El artículo 8° aprobado en primer debate pasa a ser el artículo 9°. El artículo 9° aprobado en primer debate pasa a ser el artículo 10. El artículo 10 aprobado en primer debate pasa a ser el artículo 11.</p>	<p>Se reenumeran los artículos por la inclusión del artículo 8° en el presente informe de ponencia para segundo debate.</p>
<p>Se reenumeran los siguientes artículos: El artículo 11 aprobado en primer debate pasa a ser el artículo 13</p>	<p>Se reenumeran los artículos por la inclusión del artículo 12 en el presente informe de ponencia para segundo debate</p>

PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones propongo a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 182 de 2016 Cámara, proyecto de ley mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial.**

Cordialmente,


TATIANA CABELLO FLÓREZ
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2016 CÁMARA

proyecto de ley mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto crear una política pública de cultura ciudadana, prevención del delito y la drogadicción, implementar Sistemas de Vigilancia y Monitoreo, que permitan crear y consolidar mecanismos de cooperación entre la Policía Nacional y las empresas de seguridad privada, a través del uso conjunto de la tecnología para combatir la criminalidad, crear incentivos a los miembros de la Policía Nacional del nivel ejecutivo y brindar mecanismos jurídicos que permitan aumentar el pie de fuerza de la misma.

CAPÍTULO I

Sobre la política pública de prevención del delito y la drogadicción

Artículo 2°. *Política pública.* Las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, deberán diseñar, implementar y evaluar una política pública que contribuya con la cultura ciudadana, la prevención del delito y la drogadicción en concordancia con los planes de desarrollo municipales o distritales. Esta política podrá estar contenida en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia y deberá estar articulada con el Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecido por la Ley 1620 de 2013. Participarán en su diseño el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, y el ICBF, mediante el diálogo interinstitucional.

El no cumplimiento de lo anteriormente dispuesto constituirá causal de falta disciplinaria grave para los funcionarios responsables del diseño, e implementación de la política pública.

Parágrafo. Los concejos municipales o distritales realizarán una evaluación de la implementación y resultados de la política pública cada dos años y remitirán las conclusiones y recomendaciones a la alcaldía municipal o distrital para su consideración.

Artículo 3°. *Sistemas juveniles.* En adición a lo dispuesto en el artículo anterior, las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, diseñarán, e implementarán Sistemas Juveniles de Prevención del Delito y la Drogadicción (SJPDD), los cuales tendrán como objetivo principal crear programas de concientización y formación para

mantener alejados del crimen y las drogas a los jóvenes entre los 8 y los 18 años de edad, así como, brindarles apoyo y acompañamiento una vez hayan ingresado a algún Programa de Prevención del Delito y la Drogadicción (PPDD).

Parágrafo. Los Sistemas Juveniles de Prevención del Delito y la Drogadicción (SJPDD), diseñarán los diferentes Programas de Prevención del Delito y la Drogadicción (PPDD), de concientización sobre la importancia de la no violencia, la cultura ciudadana, la importancia del aprovechamiento del tiempo libre, así como prevención de consumo de drogas y sustancias psicoactivas. De igual forma, diseñarán programas de formación en diferentes destrezas y capacitaciones técnicas y brindarán asesoría académica y profesional para los menores que accedan al sistema.

Artículo 4°. *Acceso al programa.* A los Programas Juveniles de Prevención del Delito podrán acceder aquellos jóvenes entre los 8 y los 18 años de edad que:

- a) Hayan incurrido en las conductas señaladas como contravenciones en el Código Nacional de Policía, o,
- b) Estén en riesgo de convertirse en consumidores de drogas y estupefacientes.

Podrán referir menores al Programa Juvenil de Prevención del Delito y la Drogadicción (PJPDD), Distrital o Municipal del lugar de residencia del menor, tanto las autoridades policiales del distrito o municipio, como las entidades distritales o municipales, si se hubiere materializado lo dispuesto en el literal a) del presente artículo. En el caso descrito la participación de los menores en el programa hasta su finalización implicará la condonación del total de la multa general impuesta.

También podrán referir los padres o quienes tengan bajo custodia al menor, o podrá el menor por decisión inscribirse al programa, invocando como justificación para su ingreso el literal b) del presente artículo.

Parágrafo 1°. Los menores referidos al Sistema Juvenil de Prevención del Delito y la Drogadicción (SJPDD) ingresarán y se mantendrán en cualquiera de los programas del cual este disponga, de los padres o tutores del menor una vez se les haya explicado el tiempo de duración del mismo, las actividades a realizar, las metas a alcanzar, así como los demás aspectos relevantes del programa. Sin que por ello el programa pueda ser equiparado a una pena ni la permanencia de los menores en el programa pueda significar una perturbación de sus libertades individuales y demás derechos constitucionales.

Parágrafo 2°. A cada uno de los menores que accedan al Sistema Juvenil de Prevención del Delito y la Drogadicción (PJPDD), se le asignará un tutor el cual se encargará de asesorarlo, acompañarlo y guiarlo durante la permanencia en el programa.

La función primordial del tutor será aconsejar al menor en la estructuración de su proyecto de vida, sin que pueda en ningún caso limitar su Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad.

Artículo 5°. *Formación para la ciudadanía.* Los colegios oficiales y privados de los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, adelantarán en el marco de la Ley 115 de 1994, proyectos pedagógicos que desarrollen las competencias ciudadanas. De igual forma, los colegios mencionados, siguiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, derivadas del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, desarrollarán iniciativas pedagógicas para la promoción, prevención, atención y seguimiento a temas de violencia escolar, consumo de sustancias psicoactivas y en general a todas aquellas actividades que afecten negativamente la toma de decisiones responsables de los niños, adolescentes y jóvenes, frente a su proyecto de vida.

CAPÍTULO II

Sobre el Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología

Artículo 6°. *Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología.* Las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como de categoría especial del territorio nacional crearán Sistemas Integrados de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología operados por la Policía Nacional que tendrán los siguientes objetivos:

1. Diseñar, implementar y evaluar una estrategia de cooperación tecnológica que permita el uso de cámaras de propiedad de los privados, ubicadas en lugares externos para que estas puedan ser utilizadas por la Policía Nacional para el cumplimiento de sus fines misionales.
2. Promover con las empresas privadas la adquisición de nuevas cámaras de alta tecnología con el fin de mejorar las herramientas en contra de la criminalidad.
3. Realizar alianzas público privadas con las empresas de seguridad privada para actualizar y optimizar las cámaras instaladas en el espacio público o con campo de visión hacia estos.
4. Realizar recomendaciones a los Fondos de Seguridad y Convivencia sobre la adquisición de tecnología de punta entre la cual se encuentren cámaras, programas de reconocimiento facial, y demás que permita hacer más eficiente el monitoreo y la vigilancia en las ciudades.
5. Implementar un sistema de “Big Data” la cual permita analizar el comportamiento delictual en el municipio o el distrito y lograr prevenir y reaccionar frente a la criminalidad.

Parágrafo. En ningún caso el uso de cámaras de seguridad podrá afectar el ejercicio de los derechos a la intimidad personal e inviolabilidad del domicilio.

Artículo 7°. *Estándares.* Las cámaras instaladas en espacio público deberán cumplir con los estándares mínimos de calidad exigidas por la Policía Nacional. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, aquellas que no cumplan con los estándares mínimos, deberán ser reemplazadas. En aras de dar cumplimiento a lo anterior, la Superintendencia de Vigilancia podrá sancionar a aquellas empresas privadas que no cumplan con lo dispuesto en la presente ley. La Superintendencia de Vigilancia reglamentará la materia.

Parágrafo 1°. Las cámaras que se instalen en el espacio público o con visibilidad al mismo deberán contar con la tecnología que permita a la policía acceder a ellas a distancia a partir de 2019.

CAPÍTULO III

Sobre el convenio interadministrativo para el aumento del pie de fuerza y las escuelas regionales de formación policial

Artículo 8°. *Convenios interadministrativos para el aumento de pie de fuerza.* Las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como de categoría especial del territorio nacional, podrán realizar convenios interadministrativos con la Policía Nacional a fin de aumentar su pie de fuerza.

Los convenios que se realicen deberán contener estudios técnicos, viabilidad presupuestal y cumplir con los demás requisitos exigidos por la Constitución y la ley.

Los recursos asignados de los diferentes convenios serán apropiados por la Policía Nacional y administrados por la misma entidad. La Policía Nacional rendirá un informe periódico de los recursos asignados y de gestión sobre los resultados de dichos convenios.

En ningún caso los convenios podrán tener un plazo menor de duración de tres (3) años.

Parágrafo 1°. Los miembros de la policía que ingresen a prestar servicio como consecuencia de los convenios interadministrativos que se suscriban deberán tener la dotación necesaria para el desarrollo del mismo.

El nuevo pie de fuerza tendrá como destinación exclusiva de la prestación del servicio el municipio o distrito que suscribió el convenio con la Policía Nacional.

Artículo 9°. *Estrategias integrales de seguridad.* Las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional, deberán diseñar un estudio técnico para desarrollar estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias para la

implementación y aumento del pie de fuerza al cual hace referencia el artículo anterior.

Las estrategias a las cuales hace referencia el inciso anterior, deberán tener en cuenta un posible escenario de acuerdo de paz con los grupos terroristas.

Parágrafo. Los nuevos miembros de la Policía Nacional que se incorporen mediante los convenios del que habla la presente ley serán instruidos en las áreas de psicología, sociología, primeros auxilios, atención y servicio al ciudadano. Igualmente, el nuevo personal de la Policía Nacional se desempeñará en estrategias de prevención, reacción e inteligencia contra los delitos.

Artículo 10. *Escuelas regionales de formación policial.* Cada región policial del país contará con al menos una Escuela de Policía cuya formación será enfocada en la prevención, eficacia y cooperación para evitar la delincuencia en la misma.

En ningún caso el proceso de formación podrá cumplirse en un tiempo inferior a 12 meses.

Los policías graduados de estas escuelas serán incorporados donde la necesidad del servicio los requiera

El Ministerio de Defensa reglamentará lo concerniente a este artículo.

CAPÍTULO IV

Sobre la asignación de generales para los comandos operativos de seguridad ciudadana de la capital de la República y otras disposiciones

Artículo 11. *Asignación de Generales.* A la Estructura Orgánica Interna de la Policía Metropolitana de la Ciudad de Bogotá Distrito capital asígnese a cada uno de los cuatro (4) Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana, un oficial de rango Brigadier General que tenga experiencia en vigilancia, quienes tendrán a su cargo y dirección, cada uno de los comandos y actúan bajo la subordinación del Comandante General de la Policía Metropolitana.

Artículo 12. *Tasas y sobretasas para el fortalecimiento de la seguridad.* Facúltese a las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial para que creen tasas o sobretasas con los cuales se financiará lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

Artículo 13. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Cordialmente,


TATIANA CABELLO FLORÉZ
Ponente

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA
13 DE JUNIO DE 2017, ACTA 35 DE 2017,
CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 182 DE 2016 CÁMARA**

proyecto de ley mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto crear una política pública de cultura ciudadana, prevención del delito y la drogadicción, implementar Sistemas de Vigilancia y Monitoreo, que permitan crear y consolidar mecanismos de cooperación entre la Policía Nacional y las empresas de seguridad privada, a través del uso conjunto de la tecnología para combatir la criminalidad, crear incentivos a los miembros de la Policía Nacional del nivel ejecutivo y brindar mecanismos jurídicos que permitan aumentar el pie de fuerza de la misma.

CAPÍTULO I

**Sobre la política pública de prevención
del delito y la drogadicción**

Artículo 2°. *Política pública.* Las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, deberán diseñar, implementar y evaluar una política pública que contribuya con la cultura ciudadana, la prevención del delito y la drogadicción en concordancia con los planes de desarrollo municipales o distritales. Esta política podrá estar contenida en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia y deberá estar articulada con el Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecido por la Ley 1620 de 2013. Participarán en su diseño el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, y el ICBF, mediante el diálogo interinstitucional.

El no cumplimiento de lo anteriormente dispuesto constituirá causal de falta disciplinaria grave para los funcionarios responsables del diseño, e implementación de la política pública.

Parágrafo. Los concejos municipales o distritales realizarán una evaluación de la implementación y resultados de la política pública cada dos años y remitirán las conclusiones y recomendaciones a la alcaldía municipal o distrital para su consideración.

Artículo 3°. *Sistemas juveniles.* En adición a lo dispuesto en el artículo anterior, las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, diseñarán, e implementarán Sistemas Juveniles de Prevención del Delito y la Drogadicción (SJPDD),

los cuales tendrán como objetivo principal crear programas de concientización y formación para mantener alejados del crimen y las drogas a los jóvenes entre los 8 y los 18 años de edad, así como, brindarles apoyo y acompañamiento una vez hayan ingresado a algún Programa de Prevención del Delito y la Drogadicción (PPDD)

Parágrafo. Los Sistemas Juveniles de Prevención del Delito y la Drogadicción (SJPDD), diseñarán los diferentes Programas de Prevención del Delito y la Drogadicción (PPDD), de concientización sobre la importancia de la no violencia, la cultura ciudadana, la importancia del aprovechamiento del tiempo libre, así como prevención de consumo de drogas y sustancias psicoactivas. De igual forma, diseñarán programas de formación en diferentes destrezas y capacitaciones técnicas y brindarán asesoría académica y profesional para los menores que accedan al sistema.

Artículo 4°. *Acceso al programa.* A los Programas Juveniles de Prevención del Delito podrán acceder aquellos jóvenes entre los 8 y los 18 años de edad que:

- a) Hayan incurrido en las conductas señaladas como contravenciones en el Código Nacional de Policía, o,
- b) Estén en riesgo de convertirse en consumidores de drogas y estupefacientes.

Podrán referir menores al Programa Juvenil de Prevención del Delito y la Drogadicción (PJPDD), Distrital o Municipal del lugar de residencia del menor, tanto las autoridades policiales del distrito o municipio, como las entidades distritales o municipales, si se hubiere materializado lo dispuesto en el literal a) del presente artículo. En el caso descrito la participación de los menores en el programa hasta su finalización implicará la condonación del total de la multa general impuesta.

También podrán referir los padres o quienes tengan bajo custodia al menor, o podrá el menor por decisión inscribirse al programa, invocando como justificación para su ingreso el literal b) del presente artículo.

Parágrafo 1°. Los menores referidos al Sistema Juvenil de Prevención del Delito y la Drogadicción (SJPDD) ingresarán y se mantendrán en cualquiera de los programas del cual este disponga, de los padres o tutores del menor una vez se les haya explicado el tiempo de duración del mismo, las actividades a realizar, las metas a alcanzar así como los demás aspectos relevantes del programa. Sin que por ello el programa pueda ser equiparado a una pena ni la permanencia de los menores en el programa pueda significar una perturbación de sus libertades individuales y demás derechos constitucionales.

Parágrafo 2°. A cada uno de los menores que accedan al Sistema Juvenil de Prevención del Delito y la Drogadicción (PJPDD), se le asignará un tutor el cual se encargará de asesorarlo, acompañarlo y guiarlo durante la permanencia en el programa.

La función primordial del tutor será aconsejar al menor en la estructuración de su proyecto de vida,

sin que pueda en ningún caso limitar su Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad.

Artículo 5°. *Formación para la ciudadanía.* Los colegios oficiales y privados de los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, adelantarán en el marco de la Ley 115 de 1994, proyectos pedagógicos que desarrollen las competencias ciudadanas. De igual forma, los colegios mencionados, siguiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, derivadas del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, desarrollarán iniciativas pedagógicas para la promoción, prevención, atención y seguimiento a temas de violencia escolar, consumo de sustancias psicoactivas y en general a todas aquellas actividades que afecten negativamente la toma de decisiones responsables de los niños, adolescentes y jóvenes, frente a su proyecto de vida.

CAPÍTULO II

Sobre el Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología

Artículo 6°. *Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología.* Las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como de categoría especial del territorio nacional crearán Sistemas Integrados de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología operados por la Policía Nacional que tendrán los siguientes objetivos:

1. Diseñar, implementar y evaluar una estrategia de cooperación tecnológica que permita el uso de cámaras de propiedad de los privados, ubicadas en lugares externos para que estas puedan ser utilizadas por la Policía Nacional para el cumplimiento de sus fines misionales.
2. Promover con las empresas privadas la adquisición de nuevas cámaras de alta tecnología con el fin de mejorar las herramientas en contra de la criminalidad.
3. Realizar alianzas público privadas con las empresas de seguridad privada para actualizar y optimizar las cámaras instaladas en el espacio público o con campo de visión hacia estos.
4. Realizar recomendaciones a los Fondos de Seguridad y Convivencia sobre la adquisición de tecnología de punta entre la cual se encuentren cámaras, programas de reconocimiento facial, y demás que permita hacer más eficiente el monitoreo y la vigilancia en las ciudades.
5. Implementar un sistema de “Big Data” la cual permita analizar el comportamiento delictual en el municipio o el distrito y lograr prevenir y reaccionar frente a la criminalidad.

Parágrafo. En ningún caso el uso de cámaras de seguridad podrá afectar el ejercicio de los derechos a la intimidad personal e inviolabilidad del domicilio.

Artículo 7°. *Estándares.* Las cámaras instaladas en espacio público deberán cumplir con los estándares mínimos de calidad exigidas por la Policía Nacional. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, aquellas que no cumplan con los

estándares mínimos, deberán ser reemplazadas. En aras de dar cumplimiento a lo anterior, la Superintendencia de Vigilancia podrá sancionar a aquellas empresas privadas que no cumplan con lo dispuesto en la presente ley. La Superintendencia de Vigilancia reglamentará la materia.

Parágrafo 1°. Las cámaras que se instalen en el espacio público o con visibilidad al mismo deberán contar con la tecnología que permita a la policía acceder a ellas a distancia a partir de 2019.

CAPÍTULO III

Sobre el convenio interadministrativo para el aumento del pie de fuerza y las escuelas regionales de formación policial

Artículo 8°. *Estrategias integrales de seguridad.* Las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional, deberán diseñar un estudio técnico para desarrollar estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias para la implementación y aumento del pie de fuerza al cual hace referencia el artículo anterior.

Las estrategias a las cuales hace referencia el inciso anterior, deberán tener en cuenta un posible escenario de acuerdo de paz con los grupos terroristas.

Parágrafo. Los nuevos miembros de la Policía Nacional que se incorporen mediante los convenios del que habla la presente ley serán instruidos en las áreas de psicología, sociología, primeros auxilios, atención y servicio al ciudadano. Igualmente el nuevo personal de la Policía Nacional se desempeñará en estrategias de prevención, reacción e inteligencia contra los delitos.

Artículo 9°. *Escuelas regionales de formación policial.* Cada región policial del país contará con al menos una Escuela de Policía cuya formación será enfocada en la prevención, eficacia y cooperación para evitar la delincuencia en la misma.

En ningún caso el proceso de formación podrá cumplirse en un tiempo inferior a 12 meses.

Los policías graduados de estas escuelas serán incorporados donde la necesidad del servicio los requiera.

El Ministerio de Defensa reglamentará lo concerniente a este artículo.


CAPÍTULO IV

Sobre la asignación de generales para los comandos operativos de seguridad ciudadana de la capital de la República y otras disposiciones

Artículo 10. *Asignación de Generales.* A la Estructura Orgánica Interna de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá Distrito Capital asigne a cada uno de los cuatro (4) Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana, un oficial de rango Brigadier General que tenga experiencia en vigilancia, quienes tendrán a su cargo y dirección, cada uno de los comandos y actuarán bajo la subordinación del Comandante General de la Policía Metropolitana.

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

En sesión del día 13 de junio de 2017, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 182 de 2016 Cámara, proyecto de ley mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial**, el cual fue anunciado en Sesión de Comisión Segunda de los días 24 de mayo de 2017, Acta número 30, el 30 de mayo del 2017, Acta número 31, y 7 de junio del 2017, Acta número 34, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Presidente



TATIANA CABELLO FLÓREZ
Vicepresidente



CARMEN SUSANA ARIAS PERDOMO
Sub-secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 737 - Viernes, 25 de agosto de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 008 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen requisitos ambientales para la construcción de vías terrestres en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 028 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.	5
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 28 de 2016 Senado, 298 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece un alivio de cartera para pequeños productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias.	19
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2016 Cámara, proyecto de ley mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial.	25