



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 920

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2018 SENADO, 040 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.*

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2018

Doctor

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.*

Estimado Senador Macías:

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para **segundo debate** del Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo*

*Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.*

### **I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El proyecto de ley del asunto ha sido presentado por el Gobierno nacional anterior, a través de la Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, para trámite legislativo.

El articulado presentado es el siguiente:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2018  
SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Apruébese el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960.

**Artículo 2°.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la

*Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la *“Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El proyecto de ley del asunto fue remitido a las Comisiones Segundas Constitucionales tanto de Senado de la República como de la Cámara de Representantes, en las cuales se rindió ponencia positiva en ambas Cámaras, según *Gacetas del Congreso* números 651 y 696 de 2018.

El día 16 de octubre de 2018, el proyecto de ley fue discutido en sesión conjunta de las Comisiones Segundas Constitucionales de Senado y de la Cámara de Representantes, y luego del debate pertinente, el mismo fue aprobado por mayoría.

Este proyecto de ley se encuentra fundamentado por su autor en varias razones que se exponen a continuación:

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los autores del proyecto señalan como justificación del mismo los siguientes argumentos:

### a) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante “OCDE”), es una organización intergubernamental, creada mediante la *“Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*, adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y la cual entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

Esta Organización tiene como principales objetivos promover políticas destinadas a:

1. Realizar la más fuerte expansión de la economía y del empleo y de un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera.
2. Contribuir a una sana expansión económica en los Estados miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico, y
3. Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

La misión de la OCDE consiste en promover políticas que fomentan el bienestar económico y social, el aumento de empleos y la calidad de vida de los pueblos alrededor del mundo. Actualmente 36 Estados son miembros de esta Organización, los cuales forman una comunidad de naciones, entre los cuales se encuentran, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia,

Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Es una organización que trabaja con los Estados para entender las causas de los cambios climáticos, económicos, sociales y ambientales; mide la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión; analiza y compara datos para pronosticar futuras tendencias y; establece estándares internacionales en diferentes materias, con miras a promover políticas que impulsen el desarrollo sostenible a nivel mundial.

Por más de 50 años la OCDE ha impulsado estándares globales, acuerdos y recomendaciones en áreas tales como: la gobernanza y la lucha contra el soborno y la corrupción, la responsabilidad corporativa, el desarrollo, la inversión internacional, los impuestos y el medio ambiente, entre otros.

Para cumplir con sus objetivos, actualmente esta Organización está enfocada en ayudar a los gobiernos de los Estados Miembros y demás, en cuatro áreas<sup>1</sup>:

1. La necesidad de los Gobiernos de restaurar la confianza en los mercados y las instituciones y compañías que los hacen funcionar. Esto requerirá reforzar la regulación y un gobierno más efectivo en todos los niveles de la vida política y económica.
2. La obligación de los Gobiernos de restablecer las finanzas públicas sanas como base de un crecimiento económico sostenible.
3. La revisión de medios para promover y apoyar nuevos recursos para el crecimiento a través de la innovación, estrategias amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes.
4. Con miras a fortalecer la innovación y el crecimiento, la OCDE necesita asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana.

En resumen, la OCDE, es una organización determinada a continuar ayudando a los países en desarrollo a establecer políticas públicas para promover el desarrollo económico, el bienestar de los mercados laborales, impulsar la inversión y el comercio, fomentar el desarrollo sostenible, incrementar los niveles de vida y el funcionamiento de los mercados.

### b) Beneficios de la adhesión de la República de Colombia a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

Con miras a fortalecer su compromiso con economías emergentes, cuyo peso internacional continúa en constante crecimiento y desarrollar nuevas formas de asociación y colaboración para impulsar el bienestar de todos los ciudadanos, el 29 de mayo de 2013 el Consejo de la OCDE adoptó la decisión de iniciar discusiones sobre la adhesión de la República de Colombia a la Organización.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció el ingreso a esta Organización como

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en <http://www.oecd.org/about>

una estrategia fundamental para el posicionamiento de Colombia a nivel mundial, por medio de la cual se le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo.

Señalan los autores que ser miembro de la OCDE significa para Colombia:

○ *Tener un sello de garantía, pues los países que hacen parte de la OCDE son reconocidos por tener políticas serias, responsables, transparentes y justas. En este sentido, pertenecer a la OCDE es indicativo de un país que tiene serias intenciones de hacer las cosas bien, de mejorar continuamente sus instituciones, de invertir bien sus recursos y de cumplir estándares exigentes. Este sello de garantía es muy valioso para los inversionistas extranjeros, los socios comerciales y la comunidad internacional en general.*

- Imponer y exigir los más altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas nacionales y extranjeros. La presencia de estándares comunes también busca facilitar los flujos de comercio e inversión.
- *Evaluar y compararse con los mejores.*
- *Compartir nuestras experiencias exitosas en los diferentes foros de la Organización. Con esto se logra que Colombia sea reconocida internacionalmente por temas en los cuales se ha destacado y ha superado retos importantes. Por ejemplo, la política fiscal, el manejo de los ingresos de recursos naturales, la lucha contra la pobreza, las políticas de penetración de las tecnologías de información y comunicaciones, el sistema de compras públicas, entre otros.*
- *Incidir en la agenda global y en las decisiones que se tomen en todos aquellos espacios en los que se exige una respuesta cooperativa y coordinada por parte de un número plural de países (por ejemplo, la OCDE es muy activa en la lucha contra los paraísos fiscales, en la coordinación de políticas comerciales y financieras, o en la coordinación de políticas ambientales).*
- *Tener acceso a una valiosa fuente de datos estadísticos, económicos y sociales comparables a nivel internacional, permitiendo un mejor análisis para el diseño y evaluación de nuestras políticas públicas. Esto obliga al Estado a mejorar la calidad y transparencia de sus estadísticas, lo cual es central para la evaluación de las políticas y la presentación de los resultados.*
- *Acceder a un centro de pensamiento privilegiado con expertos de primer nivel, disponibles para discutir y revisar temas de política pública, y con quienes se puede contratar, si es necesario, una asesoría especializada, que parte de un conocimiento amplio sobre el país y de una amplia gama de experiencias internacionales. Esta asesoría, por lo demás, tiene la ventaja de no estar*

*atada a ninguna operación de crédito o de comercio.*

- *Participación de funcionarios y técnicos colombianos en los distintos comités, lo que ofrece la oportunidad de aprender de las experiencias de otros países, conectarse con sus pares, al tiempo que los obliga a una autoevaluación permanente de sus instituciones y sus políticas.*
- *En este orden de ideas, el acceso de Colombia a la OCDE muestra el compromiso del país de convertirse en un país responsable, en el que, a partir de reformas estructurales motivadas por las buenas prácticas y experiencias de los demás Estados miembros, pueda lograr un crecimiento no solo económico sino también de desarrollo humano.*

### **c) Pasos efectuados para el proceso de acceso de Colombia a la OCDE**

En enero de 2011 el gobierno de Colombia asistió a las instalaciones de este organismo internacional en París y manifestó su interés de ser parte de este centro de pensamiento de políticas públicas.

Durante el período comprendido entre 2011 y 2013 el gobierno de Colombia inició trabajos informales con 10 comités. Estas labores comprenden estudios específicos en áreas de política pública y una primera fuente de recomendaciones. Basado en el trabajo entre pares, el gobierno de Colombia recibió misiones en las que los expertos del Secretario de la OCDE, en compañía de funcionarios de países miembros de la OCDE, efectuaron evaluaciones preliminares de las políticas públicas colombianas y se definió una hoja de ruta a seguir.

La experiencia preliminar positiva durante estos dos años y la buena voluntad mostrada por parte de las distintas instituciones colombianas, permitió que el Consejo de la OCDE en pleno, conformado por todos los países miembros, decidiera invitar a Colombia a iniciar el proceso formal de acceso en mayo de 2013.

En septiembre de 2013, el Secretariado de la OCDE hizo entrega formal de lo que se conoce como la Hoja de Ruta. En este documento, se le da a conocer al Gobierno colombiano que, para lograr la invitación del Consejo de la OCDE a ser miembro de la organización, sería necesaria una evaluación de las políticas públicas colombianas en 23 comités, a saber:

1. Gobernanza Pública, 2. Política Regulatoria, 3. Desarrollo Regional, 4. Empleo y Asuntos Laborales, 5. Comercio, 6. Agricultura, 7. Pesca, 8. Política Educativa, 9. Salud, 10. Medio Ambiente, 11. Químicos, 12. Estadística y Política Estadística, 13. Política Científica y Tecnológica, 14. Economía Digital, 15. Economía y Desarrollo, 16. Asuntos Fiscales, 17. Inversión, 18. Gobernanza Corporativa, 19. Mercados Financieros, 20. Seguros y Pensiones Privadas, 21. Competencia, 22. Consumidor, y 23. El Grupo de

Trabajo Antisoborno en Transacciones Internacionales.

En la hoja de ruta se estableció que Colombia debía tomar posición frente a las recomendaciones del Consejo y de los instrumentos legales de los distintos comités y grupos de trabajo. En un documento que se conoce como el Memorado Inicial, el gobierno de Colombia expresó si aceptaba, no aceptaba, aceptaba con reserva o aceptaba solicitando un término para la implementación del respectivo instrumento o recomendación. La posición estaba soportada con las razones y las acciones de política pública que se han efectuado o que se efectuarían para dar cumplimiento a los instrumentos.

El mencionado documento fue entregado por el gobierno de Colombia en marzo de 2014 y fue construido por cada una de las entidades líderes de política. Después de la entrega de ese documento al Secretariado de la OCDE, inició formalmente la evaluación de cada uno de los comités.

Dicha evaluación comprendió visitas de expertos del Secretariado y de funcionarios de países miembros de la OCDE a Colombia, en donde efectuaban recomendaciones concretas de política pública no vinculantes. De igual forma, funcionarios del más alto nivel del gobierno de Colombia asistieron a las reuniones de los distintos comités y grupos de trabajo. Lo que se evaluó en cada comité es la voluntad y la capacidad de las entidades del Gobierno colombiano de cumplir con las recomendaciones y los instrumentos legales contenidos en el Memorando Inicial.

Desde abril de 2014 y hasta mayo de 2018, el gobierno de Colombia fue obteniendo el visto bueno en los 23 comités de forma progresiva. En mayo, una vez se obtuvo la opinión formal en el último Comité de Desarrollo Económico, el Consejo de la OCDE se reunió en pleno para estudiar la situación de Colombia y decidió invitar a Colombia a hacer parte de este organismo multilateral.

Representantes del Gobierno de Colombia viajaron a París y el 30 de mayo de 2018, se firmó el “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”. Este proyecto de ley busca que el Congreso de la República apruebe dicho acuerdo firmado por los representantes del Gobierno de Colombia, así como la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”, adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia (en adelante la Convención). Una vez los mismos sean ley de la República y surtan control automático ante la Corte Constitucional, deberán ser depositados ante el Gobierno de Francia, y solo en ese momento Colombia será formalmente miembro pleno de la OCDE<sup>2</sup>.

#### **d) Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la OCDE**

El Presidente Juan Manuel Santos, en representación del Estado y del Gobierno de Colombia, firmó el 30 de mayo de 2018, el “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”. La firma de este Acuerdo es el primer paso para formalizar el ingreso de Colombia como miembro permanente de la OCDE.

El Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de Colombia a la OCDE está dividido en 6 declaraciones que efectuó la República de Colombia, a saber:

1. Declaración General de Aceptación.
2. Declaración relacionada con el régimen de patentes (Anexo 6) en la que la República de Colombia ratifica que está legalmente vinculada para someterse a las disposiciones de la Decisión Andina 486 aplicable al régimen de patentes.
3. Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización que fue firmado por Colombia el 20 de junio de 2014 y actualmente se encuentra en trámite de ratificación en el Congreso (Proyecto de ley número 126 de 2017).
4. Participación en actividades y órganos de la OCDE a título facultativo.
5. El Anexo 7 del acuerdo contiene 4 actividades y entidades opcionales en las que Colombia ha venido participando desde antes de iniciar el proceso de acceso de Colombia a la OCDE, a saber: i) Centro de Desarrollo, ii) Programa para Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS), iii) Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales, y iv) Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA).
6. Terminación de Acuerdos anteriores con la Organización.
7. Entrega de informes a los Comités OCDE tras la adhesión.

La ratificación del “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”, constituye un requisito para la formalización del ingreso de Colombia a este centro de pensamiento de políticas públicas.

#### **e) Convención de la OCDE**

Otro paso requerido para el proceso de adhesión a la Organización, comprende la ratificación de la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”, suscrita el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y es uno de los compromisos asumidos también con la firma del “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”.

<sup>2</sup> Textos anteriores todos de la Exposición de Motivos presentada por el Gobierno nacional.

La Convención consta de un preámbulo y un total de 21 artículos. Los artículos 1° al 16 constan de objetivos, compromisos y articulación institucional. El artículo 17 establece el mecanismo de denuncia, el 18 define la sede de la Organización, el artículo 19 reconoce la capacidad jurídica de la Organización y privilegios e inmunidades. Y los artículos 20 y 21 disponen de obligaciones del Secretario General y del depositario.

### III. AUDIENCIA PÚBLICA

De conformidad con la proposición presentada y aprobada en la sesión conjunta del 16 de octubre de 2018, se realizó una audiencia pública el día 23 de octubre de los corrientes en el recinto de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Se tuvo como objetivo dar una discusión abierta sobre el proyecto de ley, con el fin de escuchar la intervención de diferentes sectores de interés en el mismo.

Este evento contó con la participación e intervenciones de congresistas, delegados del Gobierno nacional, miembros reconocidos de la Comunidad Académica de Colombia y miembros de la sociedad civil con el siguiente orden:

1. Senador Antonio Sanguino (Partido Verde).
2. Honorable Representante Juan David Vélez (Centro Democrático).
3. Honorable Representante César Martínez (Centro Democrático).
4. Honorable Representante Gustavo Londoño (Centro Democrático).
5. 5. Doctora Gloria Amparo Alonso Másmela, Directora del Departamento Nacional de Planeación.
6. Doctora Adriana Mejía, Viceministra de Asuntos Multilaterales de la Cancillería.
7. Doctora Laura Valdivieso, Viceministra de Comercio Exterior.
8. Doctor Carlos Baena, Viceministro de Relaciones Laborales.
9. Doctora Dolly Montoya, Rectora Universidad Nacional de Colombia.
10. Carlos Sepúlveda, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario.
11. Gabriel Jiménez, Universidad Javeriana.
12. Jorge Restrepo, Universidad Javeriana.
13. Miguel Silva, Universidad Nacional de Colombia.
14. Fernando Gómez. Mg. Sociología.
15. Salomón Sotelo.
16. Diógenes Orjuela, Presidente de la CUT.
17. Mario Alberto Carvajal, Fedetrabajo.
18. Óscar Gutiérrez.

Además de los intervinientes antes mencionados, en el desarrollo de la audiencia se contó con el acompañamiento de los miembros de las dos comisiones.

Posterior a dichas intervenciones se dio paso a la discusión y sesión de preguntas por parte de los congresistas.

Tanto los miembros delegados del Gobierno nacional, como la mayoría de las personas invitadas de la comunidad académica, resaltaron la ventana de

oportunidad que representa el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y cómo este proceso de ratificación no constituye la aprobación de un Tratado de Libre Comercio.

Miembros de la Comunidad Académica como Dolly Montoya, Carlos Sepúlveda, Gabriela Jiménez, Jorge Restrepo y Miguel Silva, destacaron por su parte la importancia de la educación y la relevancia de la OCDE como una caja de herramientas que permitiría generar políticas de Estado a largo plazo, y no únicamente de gobierno. Bajo la premisa que el conocimiento genera riqueza, sostuvieron que el modelo de desarrollo de la OCDE en materia de ciencia y tecnología es indispensable para lograr cerrar brechas de desigualdad interna y externa, así reiterando la importancia la participación de Colombia en este centro de pensamiento.

Aun así, desde la academia se identificaron retos país, producto del deber de reporte frente a las recomendaciones ya implementadas por Colombia.

De otro lado, se encontraron aquellos representantes de grupos de interés con argumentos en contra del ingreso del país a la Organización. Óscar Gutiérrez, interlocutor por la Dignidad Agropecuaria, expresó su preocupación por las condiciones precarias en las que aún se encuentran los productores agrícolas derivadas de la política exterior comercial de diferentes gobiernos. Mario Alberto Carvajal, de Fedetrabajo, mostró sus inquietudes en torno al desempeño inferior de Colombia en varios indicadores y si en realidad el acceso a la OCDE puede ofrecernos una solución pertinente. Por último, Diógenes Orjuela, Presidente de la CUT, enunció algunas problemáticas relacionadas con el presupuesto requerido, la obligatoriedad de cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Organización, entre otras.

Al terminar la intervención de diferentes actores de la sociedad, se dio inicio a la sesión de preguntas, comentarios y cierre de la audiencia, en donde, miembros del congreso como César Martínez, Juan David Vélez, Carlos Ardila y Ana Paola Agudelo hicieron una invitación a ver en este evento una oportunidad única mientras que Antonio Sanguino y Neyla Ruiz, ambos del Partido Verde, fueron enfáticos en la necesidad de llevar a cabo un análisis más exhaustivo de la pertinencia de la adhesión de Colombia a la OCDE, sus implicaciones en materia tributaria y si Colombia estaría a la altura de los integrantes de la Organización.

Finalmente, Adriana Mejía, Viceministra de Asuntos Multilaterales, y Laura Valdivieso, Viceministra de Comercio Exterior, dieron respuesta a varios de los interrogantes, con el compromiso por parte del Gobierno nacional de responder oportunamente a todas las inquietudes que surgieran en el marco de la adhesión de Colombia a la OCDE.

## VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL INGRESO A LA OCDE Y EXHORTACIONES DEL PONENTE

Una de las primeras preguntas que se han hecho en este proceso, es ¿si Colombia se parece a los demás países de la OCDE?

La respuesta que hemos encontrado en muchísimos sectores del país es que no. Sin embargo, somos conscientes del esfuerzo que ha hecho el país y el Gobierno nacional desde el año 2011, durante 7 años para entrar a la Organización, reformando y creando leyes y normatividad interna, creando estándares, instrumentos, entre otros, como aseguran algunos sectores, es la reforma al Estado más profunda que ha tenido lugar desde la Constitución de 1991.

Por ello, queremos hacer el llamado en las siguientes cifras:

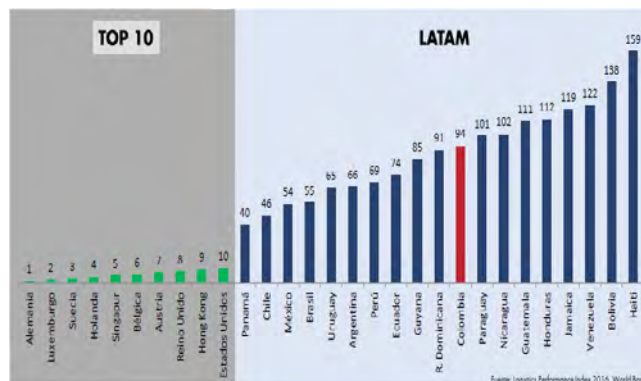
- El ingreso *per cápita* promedio de los países de la OCDE, es 6 veces más alto que el de Colombia.
- En las pruebas de PISA, estándar de la OCDE en educación, usualmente estábamos en los últimos deshonrosos lugares.
- Puesto 67 en competitividad
- En infraestructura Colombia está en el puesto 61 de 138, según el *World Economic Forum (2016)*, pero en calidad de esa infraestructura nos rajamos, somos el país 113 de los mismos 138.
- En solicitudes de patentes, los países tienen en promedio más de 100 mil, Colombia 545 al año apenas, lo que pone en evidencia la inversión en Ciencia y Tecnología, y el énfasis que le pone el país a estos temas, fundamentalmente en los sectores de Educación y Trabajo.

Las anteriores cifras gruesas, llaman la atención sobre el ingreso de nuestro país a la OCDE, sin embargo, nosotros lo vemos como una apuesta y una gran oportunidad para mejorar los indicadores y las prácticas del país, con voluntad política del Gobierno nacional y de este Congreso, en temas tales como, educación, ambiente, competitividad, trabajo, servicios públicos y agricultura, entre otros.

En ese sentido hemos dado ponencia positiva al presente proyecto de ley, entendiendo el enorme reto que está frente a nosotros y que tiene este país de cara al futuro próximo, y que a pesar de las dificultades e indicadores consideramos como una oportunidad, y le enviamos el mensaje al Gobierno nacional, en cabeza del Presidente Duque, para que nos comprometamos en serio, en temas fundamentales que enunciaremos a continuación, por nombrar solo algunos, y que al margen del ingreso de Colombia a tan importante Organización Internacional, contribuirán al desarrollo de nuestro país, como lo entiende el Partido Alianza Verde, en la búsqueda de la igualdad material y la equidad, la sostenibilidad ambiental, la transparencia en el uso de los recursos públicos, la anhelada paz y el desarrollo responsable.

### 4.1 Competitividad y Desarrollo

En materia de competitividad, logística y exportaciones/importaciones, Colombia ocupa el puesto 94 de 160 países<sup>3</sup>, cayendo 33 puestos desde el año 2007,



Fuente: Logistics Performance Index 2016 – World Bank.

Los temas de (i) aduanas e (ii) infraestructura son los componentes de mayor rezago en los índices de competitividad del país en comparación con el mundo. De los 160 países, Colombia ocupa los siguientes lugares desagregados en desempeño logístico para exportaciones/importaciones, según el Banco Mundial:



Fuente: Ibídem – World Bank.

Entre las barreras que impactan la logística del país y, por ende, su competitividad, se encuentran principalmente, entre otras, las siguientes:

- Altos costos de transporte.
- Insuficientes carreteras, puertos y aeropuertos, y congestión.
- Falta de zonas para cargas y descarga de bienes en zonas portuarias y aeroportuarias. Lo anterior implica que el transporte y el almacenamiento son los componentes que más afectan al costo de las exportaciones e importaciones.
- Los Empresarios perciben que pagan muy caro por servicios portuarios, los cuales no son de gran calidad.

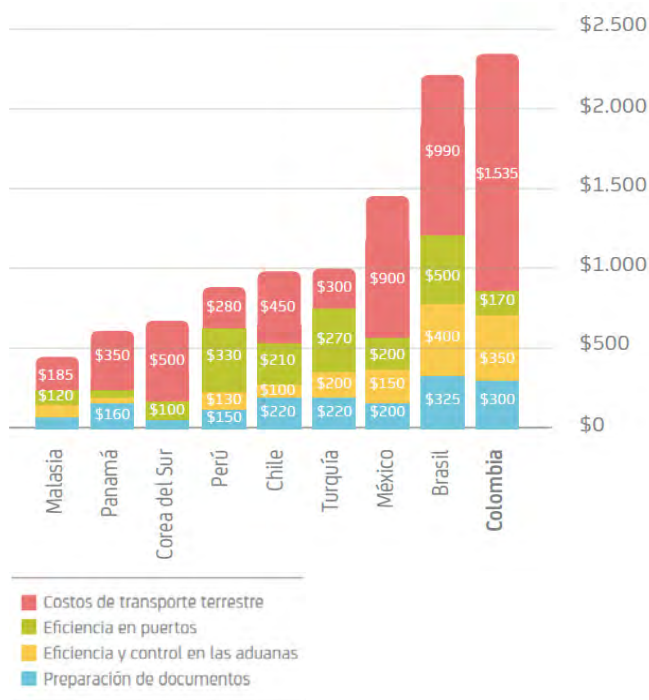
La formalización laboral en los puertos es absolutamente precaria, la explotación de trabajadores en detrimento del uso de tecnología por costos es abominable, la reducción de costos logísticos no puede ser a costa de los trabajadores, sino de modernización, reglamentación, uso de

<sup>3</sup> Logistics Performance Index 2016 – World Bank. Misión Logística para Colombia – DNP (Nov-2016).

buenas prácticas, unificación de criterios y esfuerzos en la inspección de bienes, entre otros.

Colombia tiene los costos de transporte más elevados con respecto a países de referencia, por ejemplo, Colombia es 4 veces más costoso que Panamá en este tema:

**Costos totales de exportar una mercancía en US\$ por contenedor**



Fuente: DNP. Encuesta Nacional Logística 2015.

Avanzar en eliminar las anteriores barreras, debe ser un reto y una prioridad del Gobierno. Un pacto con los trabajadores portuarios una prioridad, a la cual le haremos control político desde este escenario.

**4.2 Sector ambiental y servicios públicos**

En materia ambiental y de cobertura de servicios básicos de saneamiento, en indicadores de desempeño y buenas prácticas, Colombia está de último entre los países de la OCDE, y es el único país que no tiene cobertura total en electricidad.

En política ambiental, el organismo internacional pide que haya un manejo adecuado para evaluar decisiones de licencias, y que estas sean transparentes. Colombia debe fortalecer la institucionalidad para tener más análisis de los temas ambientales, mejorando la información y las estadísticas.

Por otro lado, con el propósito de promover un desarrollo sostenible de la nación, y fortalecer las funciones del Estado en temas tanto de legislación, administración y regulación del medio ambiente en Colombia, así como del nuevo reto nacional con el ingreso a la OCDE, es indispensable discutir dos elementos en el marco de Crecimiento Verde y la Economía Circular:

**a) Sistema Nacional Ambiental de Información para la Gestión Integral del Riesgo**

En nuestro país actualmente dicha información estadística actualizada existe, pero en diferentes plataformas y/o sistemas, lo que representa un problema en la toma acertada de decisiones, generación de alertas tempranas de desastres

naturales, regulación, gestión y vigilancia ambiental, creación de nuevas políticas, entre otros; por lo que Colombia requiere fortalecer una línea base de información ambiental.

Estas experiencias métricas reportan avances importantes a nivel regional y local, sin embargo, existe la dificultad latente de compatibilizar, homogenizar y articular los sistemas de información y los indicadores, de manera que los resultados y reportes generen representatividad y confianza en la ciudadanía. A su vez, el carácter público de estas mediciones, hace que su utilización se democratice, garantizando el derecho a la participación ciudadana, social y comunal, incentivando cambios concretos en la realidad ambiental del país, especialmente en su nueva responsabilidad, la paz.

El objetivo principal de un Sistema Nacional Ambiental de Información para la Gestión Integral del Riesgo sería contribuir al fortalecimiento y articulación de los observatorios ambientales regionales, permitiendo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y a las entidades adscritas al Sistema Nacional Ambiental, contar con información, datos y estadística actualizada sobre el estado del medio ambiente en un solo sistema.

Así mismo, tiene como propósito mejorar la captura y ordenamiento de la información, la capacidad de respuesta a emergencias como incendios forestales, desbordamientos, deslizamientos, derrumbes e inundaciones, y la generación de alertas tempranas para la detección de fuentes contaminantes producidas por residuos sólidos, residuos peligrosos, contaminación en fuentes hídricas, contaminación por ruido, contaminación atmosférica, deforestación y minería ilegal.

**b) Manejo de residuos sólidos y aguas residuales**

En Colombia la generación de residuos sólidos urbanos, y el mal manejo que se le ha dado a los mismos, constituye uno de los principales aspectos desencadenantes de un sinnúmero de impactos ambientales asociados a la afectación directa de los recursos naturales.

Los rellenos sanitarios siguen siendo una de las alternativas de disposición final más utilizadas por las administraciones municipales, debido a que brindan una medida rápida de control sanitario que ciertamente no representa una solución ambientalmente sostenible, ya que el hecho de sepultar los residuos sólidos hace que se pierda su potencial económico, productivo y biológico.

Actualmente, el uso intensivo de productos plásticos, cables de cobre y aparatos eléctricos y electrónicos, están colapsando los sistemas de disposición final y se requieren estrategias efectivas que promuevan su valorización como materias primas.

Por lo tanto, es necesario desarrollar proyectos en los cuales el sector público y privado, desarrollen planes posconsumo, que integren la responsabilidad compartida de los productores, consumidores y el Estado, con miras en la sostenibilidad y la ecoeficiencia para prevenir emergencias sanitarias e

impactos ambientales presentes y futuros, los cuales se pueden concretar en Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, a través de esquemas asociativos en la recolección, transporte, aprovechamiento, transferencia y disposición final de los residuos sólidos. Es indispensable que el Gobierno nacional gestione y concerte alianzas estratégicas con las administraciones municipales, el sector privado, la autoridad ambiental para generar una solución regional en la gestión integral de residuos sólidos.

Por otro lado, frente al manejo de las aguas residuales, el cual es una amenaza latente para el medio ambiente del país, es necesario trabajar en tres (3) frentes:

- i) Cambio del actual esquema de operación de agua potable y saneamiento básico, de un modelo municipal a un modelo regional, en dónde la operación de acueductos, plantas de tratamiento tanto de agua potable como residuales, y manejo de residuos sólidos, no se haga a nivel municipal sino a nivel regional, metropolitano y/o distrital, para generar economías de escala, elevar la calidad de vida y el mejoramiento de las condiciones de los habitantes, prevenir hechos de corrupción, gestionar con mayor facilidad recursos, contar con apalancamientos, entre otras ventajas.
- ii) Resultado de lo anterior, es necesario crear esquemas de financiación de plantas de tratamiento de aguas residuales, las cuales se encuentran fuera del alcance de casi el 80% de los municipios y de la población, por problemas en su financiación, debido al alto costo en su construcción y que actualmente no puede ser cubierto vía tarifa.
- iii) Reducir la alta presión y carga contaminante sobre el río Magdalena y los principales afluentes hídricos del país, dada por el mal manejo de las aguas residuales en todo el territorio, ya que casi el 70% de las aguas residuales originadas en las actividades humanas e industriales de Colombia terminan en el río Magdalena.

#### d) Sistema Energético Nacional

Queremos entrar en la OCDE, y eso lo compartimos desde esta ponencia, pero eso implica tener cobertura 100% en servicios públicos básicos, y electricidad es uno de los cuales no tenemos, la crisis de energía en la costa Atlántica es muestra de ello. Debe existir un compromiso real del Gobierno nacional, como lo tiene para el ingreso a la Organización Internacional, para solucionar el problema de la energía en el país, especialmente en la costa Caribe, que implica también, un plan de renovación energética que incluya en el Sistema Interconectado Nacional (SIN), energías renovables y limpias, como la eólica y solar.

#### 4.3 Sector Educación

El último informe de la OCDE sobre la Educación “Panorama de la Educación 2018”<sup>4</sup>,

señala que el origen social continúa siendo el factor principal que influye sobre la participación en la educación y el aprendizaje, así como sobre los resultados económicos y sociales.

Indica que los hijos de madres que no han alcanzado la educación terciaria (educación superior) tienen menos probabilidades de estar matriculados en Programas de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI). Aunque es bien sabido que el desarrollo cognitivo del niño se inicia mucho antes de alcanzar la edad escolar, los gobiernos continúan destinando una menor proporción de fondos públicos para este nivel educativo AEPI que para la educación superior.

Según la OCDE<sup>5</sup>, *la participación en la educación superior es hoy en día más importante que nunca*. Como resultado del cambio tecnológico, la digitalización y la innovación se concede un gran valor a las competencias avanzadas, al tiempo que los empleos menos cualificados están siendo suprimidos del mercado. “*Aquellos individuos que solo han alcanzado la educación secundaria ganarán, en promedio, el 65% de lo que ganaría un graduado en educación superior, perpetuando este círculo vicioso durante las generaciones futuras. Las desventajas salariales para las personas sin educación superior son más pronunciadas en los países latinoamericanos: por ejemplo, aquellos que han obtenido como titulación máxima el segundo ciclo de educación secundaria ganarán solo entre el 40% (en Brasil) y el 51% (en México) del salario de un graduado en educación terciaria*”<sup>6</sup>.

A fin de lograr la equidad en la educación, los países deberían centrarse en la financiación y la dotación de recursos para la educación de los más vulnerables, la prevención de las repeticiones de curso y el fomento del acceso a la educación general de las personas procedentes de entornos desfavorecidos. Los profesores deberían disponer de buenas oportunidades para la formación y capacitación continua, así como contar con el conocimiento pedagógico adecuado para identificar y apoyar a estudiantes de todos los niveles; asimismo, resulta necesario promover el acceso y la provisión de una educación de la primera infancia (AEPI) de alta calidad y al alcance de todos.

En cuanto al **gasto en educación**, en promedio en los países de la OCDE, entre 2010 y 2015 el 90% de la financiación de la educación primaria y secundaria, y el 66% de la financiación de la educación superior provino de las arcas públicas. En Chile y en México la financiación pública representa el 83% de todos los recursos económicos invertidos en las instituciones educativas de educación primaria y secundaria. Esta proporción supuso el 77% en Colombia. Aproximadamente, **una tercera parte (33%) de la financiación destinada a instituciones educativas superior (Universidades) en Chile y Colombia provenía de fondos públicos**; en comparación, en México

<sup>4</sup> En <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>

<sup>5</sup> OCDE. Informe “Panorama de la Educación 2018”.  
Ibíd.

<sup>6</sup> Ibíd.



el gobierno aportó una proporción mucho mayor al presupuesto de la educación superior: el 71%.

Esto implica que Colombia invierte la mitad que la media de los países de la OCDE en educación superior, e incluso mucho menos de la mitad de lo que ocurre en México.

Dado el mayor número de niños de 3 a 5 años que participan en programas de educación de la primera infancia, también está aumentando la inversión pública en escuelas de educación preprimaria, y en 2015 esta representaba el 83% del total de la financiación, un porcentaje acorde con los datos registrados para Chile (81%) y México (84%), pero superior a la cifra para Colombia (71%).

En cuanto a la **profesión docente**, prácticamente todos los docentes en educación preprimaria son mujeres, pero ellas representan menos de la mitad de los profesores en el nivel terciario. Durante la última década esta brecha de género se ha ampliado en los niveles de educación primaria y secundaria, y se ha reducido en el nivel de educación terciaria.

En la mitad de las economías y de los países de la OCDE para los que se dispone de datos, incluidos Chile y México, los directores escolares y los profesores que trabajan en áreas remotas o desfavorecidas son recompensados con una retribución adicional. En Colombia no sucede lo mismo. El Sistema General de Participaciones (SGP), tiene la intención de apoyar a las comunidades rurales pero no lo está haciendo en realidad. De hecho, las inversiones son demasiado pequeñas para cerrar la brecha entre regiones. La tarea es atraer a los mejores profesores a las escuelas que más lo necesitan, mejorando las condiciones salariales y laborales, haciendo que estos puestos sean más atractivos para la carrera de los docentes. Es un tema que tiene que ver con recursos, pero más importante es atraer al mejor talento humano.

Por lo anterior, (i) mejorar las condiciones laborales y de salario de los docentes, (ii) aumentar el gasto destinado a la educación en atención preprimaria y superior pública, y (iii) continuar con niveles altos de inversión en la primera infancia son los principales retos que tiene Colombia de cara a la educación.

El Gobierno debe comprometerse con mejorar los niveles de educación en las zonas más afectadas históricamente por el conflicto, pues solo así se impulsará verdaderamente el desarrollo que, a futuro, puede llegar a tener el país y la región.

De hecho, el problema de la deserción en estas zonas rurales no está relacionado con el dinero, simplemente los estudiantes no pueden encontrar un reflejo de lo que aprenden en su realidad y no ven su importancia.

Finalmente en este punto, Colombia necesita un marco de referencia educativo que sea muy claro sobre cuáles son las buenas prácticas docentes y de qué se trata una buena experiencia de aprendizaje. Los resultados de PISA demuestran que una de las razones por las que Colombia y sus estudiantes están teniendo dificultades es porque el sistema educativo ha privilegiado una educación de “*reproducción*

*de contenido*”. Los estudiantes no son muy buenos cuando tienen que crear conocimiento, extrapolar desde lo que saben o usar su conocimiento creativamente. Y esto tiene que ver con el corazón de lo que el sistema está enseñando. Es más importante que te enseñen a pensar como un matemático a que te enseñen las ecuaciones de memoria.

#### 4.4 Sector Solidario

Siendo la OCDE un espacio para que los países que la integran trabajen conjuntamente en compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes, se hace necesario mirar con cuidado frente a los acuerdos que se adopten para la implementación en los Estados que las conforman, que la gran mayoría de estos países cuentan con una capacidad y desarrollo empresarial más sólido, que muchas de las formas de organización del Sector Social y Solidario que en Colombia existen (Pequeñas Cooperativas, Asociaciones de Productores, Fundaciones, Mutuales, Fondos de Empleados, entre otros). Las Organizaciones Sociales y Solidarias en sus propósitos de acción, coinciden con los de la OCDE en trabajar por mejorar los aspectos económico, social y ambiental, pero está claro, que el compromiso operativo que se implemente, requiere mirar las particularidades organizacionales de nuestro sector.

Con el fin de hacer del ingreso de la OCDE una oportunidad para el fortalecimiento, fomento y protección de las diferentes formas organizativas de la economía social y solidaria, lo mismo que contribuir a la creación de condiciones para la paz y el desarrollo de las comunidades y territorios bajo principios de solidaridad, cooperación, convivencia, autonomía económica y capacidad organizativa, el sector solicita:

- a) Entendiendo que la OCDE dentro de sus funciones contempla el de analizar y comparar datos para realizar pronósticos y tendencias, que permitan fijar estándares internacionales, que lleven a definir Política Pública para los países que la integran, es necesario que estos estándares cuenten con una gradualidad, flexibilización e indicadores de regulación que estén en armonía con el tipo de organizaciones sociales y solidarias que en Colombia existen; es importante tener en cuenta las complejidades que los territorios tienen en sus sistemas de comunicación, buscando evitar que en la rigurosidad de estándares a cumplir ante el acuerdo con la OCDE, se lleve al cierre de las miles de entidades que hoy existen en Colombia, por la imposibilidad de cumplirlos;
- b) Las Organizaciones Sociales y Solidarias deben optar por la flexibilidad como requisito para la permanencia de los espacios que hoy lidera y que han venido siendo ocupados por exigencias de todo orden por los organismos globalizadores, como adopción de estándares contables a través de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF); Normas Internacionales de Auditoría (NIA); Sistemas de Administración de Riesgo para

el Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (Sarlaft) y Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST), entre otras;

- c) Las exigencias de los organismos internacionales colocan en la perspectiva de la desaparición a muchas de nuestras organizaciones de economía social y solidaria, por los exagerados costos que deben asumir;
- d) Se conforme un espacio –mesa de diálogo social– que permita concertar acuerdos de forma que el proceso contribuya a fortalecer la gestión y el desarrollo de la economía social y solidaria; a fortalecer un modelo socioeconómico de la calidad en los territorios rurales y urbanos hacia un buen vivir, buscando construir política pública para nuestro sector.

#### 4.5 Sector Agropecuario

La baja productividad agropecuaria del país responde realmente a la deficiente calidad y cantidad de la infraestructura física, comercialización, transporte e información, que traban el acceso de los agricultores a los mercados de insumos y productos, anomalías estructurales que favorecen la aparición de numerosos intermediarios en las cadenas de suministro que debilitan la posición de los productores.

La OCDE demuestra en su último informe sobre el agro<sup>7</sup> que *“el sector agrícola ha padecido las consecuencias de políticas deficientes, que no han invertido lo suficiente en bienes y servicios públicos, (...) el marco institucional de la política agrícola colombiana tiene importantes debilidades, derivadas de la duplicidad de responsabilidades y deficiente coordinación entre el Ministerio de Agricultura, las entidades adscritas y vinculadas, los departamentos y los municipios rurales del país. El conflicto interno y la insuficiente gestión en materia de tierras, igualmente afectan adversamente el desempeño del sector agrícola en Colombia”*. Estos elementos deben hacer parte integral de una apreciación serena del estado actual de la agricultura nacional para el ingreso a la OCDE.

De acuerdo con el Estimado de Soporte al Productor (ESP), calculado por la OCDE, el apoyo gubernamental a la agricultura colombiana representó el 19% de los ingresos brutos de los agricultores en el periodo 2012-2014. Este indicador es equiparable al promedio de la OCDE, la Unión Europea y China, pero inferior a los niveles de Turquía e Indonesia (21%), Islandia (45%), Corea del Sur (51%), Japón (52%), Suiza (55%) y Noruega (60%). Las políticas agrícolas de otros países son exitosas a diferencia de las nuestras, por la razón de que son funcionalmente articuladas y no tienen que contrarrestar el elevado costo país, el conflicto rural, el desplazamiento forzado de los agricultores y la ineficacia del sistema nacional de innovación agropecuaria.

Frente a la financiación agropecuaria, el 96% de los productores están por fuera de los subsidios del Estado, porque el 94% de esos productores no

tiene un título de propiedad de la tierra, y porque los subsidios del Gobierno Nacional están amarrados a un crédito, pero el 90% de los productores no accede a un crédito agropecuario.

Colombia entró a un proceso de globalización de la economía y en menos de nueve años, se han suscrito 16 acuerdos comerciales; es decir, TLC que han permitido incrementar de 4 millones a 14 millones de toneladas la importación de alimentos, en perjuicio de la producción nacional, lo que les permite a otros países llegar a Colombia con un producto más barato, y al estar fuertemente subsidiado, son más competitivos frente a nuestros agricultores.

Por lo anterior, en el marco de la OCDE es necesario revisar cómo se asignan los subsidios a los agricultores del país, la política de aranceles bajo los TLC, y los subsidios de los productos agrícolas que ingresan a Colombia, y que distorsionan el mercado.

Por otro lado, es necesario revisar las condiciones de desarrollo del agro de Colombia, porque los precios son menores que los costos de producción en que incurren los agricultores, lo que hacen que no sean competitivos, y que por el contrario, pierdan en cada cultivo que sacan.

Es necesario finalmente en este punto, incluir una política de precios justos.

#### 4.6 Sector laboral

En este punto, el país tendrá que seguir avanzando y demostrando progresos en la lucha en los temas de (i) informalidad y tercerización laboral, (ii) efectividad en la inspección del trabajo, (iii) violencia antisindical, y (iv) negociación colectiva.

En este sentido, de acuerdo con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), solo 7,8 de los 22 millones de trabajadores ocupados está vinculado al Sistema de Seguridad Social, lo que supone que la informalidad laboral llega al 65%. Durante el primer trimestre de 2017 tan solo el 36% de los ocupados estaban cotizando efectivamente a pensiones, y tan solo el 51% de los ocupados estaba afiliado al régimen contributivo de salud.

Frente a la informalidad laboral, la misma persiste en formas cada vez diferentes, en la triangulación del trabajo, pues a pesar de que en 2010 este Congreso prohibió el uso de cooperativas de trabajo asociado para la intermediación laboral, se siguen creando otras figuras para burlar la formalización laboral, sin que el Ministerio de Trabajo haya intervenido en la inspección y vigilancia de esos casos. Un claro ejemplo lo hemos visto en el sector de puertos, en donde ni el Ministerio de Trabajo ni la Supertransportes, pese a conocer la situación, no han intervenido en los problemas de triangulación laboral, a través de los operadores logísticos en los puertos, y que hacen que los trabajadores laboren hasta 20 horas diarias, sin garantías de protección, mediante contratos leoninos para los trabajadores, y mediante la persecución económica (no dan orden de trabajo a los afiliados) a los sindicatos.

Claramente, el Ministerio de Trabajo no interviene, entre otras causas, porque existe un número insuficiente de inspectores, inestabilidad

<sup>7</sup> En <http://www.oecd.org>

laboral, inadecuada formación, inadecuada distribución de tareas de inspección, insuficiente distribución territorial, etc.

Otro de los datos críticos es que en los años 2016 y 2017 han ocurrido más de 413 violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas, dentro de los cuales se cuentan 32 homicidios contra sindicalistas (14 en lo transcurrido de este año). Según los trabajadores, la Negociación Colectiva en Colombia es apenas marginal. Ello debido a la informalidad laboral, la existencia de figuras legales que impiden la negociación colectiva y la inexistencia de negociación colectiva multinivel.

#### 4.7 Otros temas

En el tema estadístico en general, el DANE debe ajustar sus procesos para que las cifras de Colombia puedan mejorar, comparadas con los estándares de la OCDE.

En el caso de los químicos industriales, Colombia debe mejorar su manejo. Hay que tener un sistema de gestión de productos químicos industriales, que hoy no tenemos. Existe, por ejemplo, un sistema de gestión de pesticidas y fertilizantes con el ICA, pero no hay para químicos industriales. Para exportar un químico debemos tener unas evaluaciones, unos laboratorios que estén a la altura para que Alemania los pueda recibir.

Finalmente, pero no menos importante, la política anticorrupción, que inquieta a los demás países miembros del organismo internacional. El Gobierno nacional debe estar comprometido, en serio, con la lucha contra el flagelo de la corrupción.

Los proyectos anticorrupción acordados con el Gobierno nacional con los partidos que estábamos comprometidos con la Consulta Anticorrupción naufragaron en el Congreso, sin mensaje de urgencia, lo que es una mala señal en este punto, sumado por supuesto, a otros temas trascendentales para la OCDE, como los pliegos tipos que aumenten la pluralidad y transparencia en las compras públicas, entre los otros puntos de la consulta votada por más de 11 millones de ciudadanos.

Sobre todos estos puntos anteriormente señalados, exhortamos al Gobierno nacional a tomar las medidas pertinentes y atenta nota sobre las recomendaciones de política pública, puntos sobre los cuales esta curul hará control político exhaustivo en conjunto con la bancada del Partido Alianza Verde, para el seguimiento a los mismos.

### III. MARCO NORMATIVO

El numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política, señala que es función del Congreso de la República “16. **Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.**”.

De acuerdo a la división de funciones y las áreas temáticas de las Comisiones Permanentes del Senado y Cámara, corresponde a la Comisión Segunda Constitucional, tanto de Senado como de Cámara, estudiar en primer debate el presente proyecto que busca ratificar un convenio o tratado internacional.

Por otro lado, la Convención sobre el derecho de los tratados, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, señala que un “*tratado*” es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados o entre estos y organizaciones internacionales<sup>8</sup>, y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Conforme al mismo instrumento se entiende por “*ratificación*”, “*aceptación*”, “*aprobación*” y “*adhesión*”, según el caso, el acto internacional, así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Ahora bien, la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960, en su artículo XVI señala que: “*El Consejo podrá decidir invitar a cualquier gobierno que esté preparado para asumir las obligaciones de miembro, a adherirse a la presente Convención. Esta decisión debe ser tomada por unanimidad. No obstante, el Consejo puede admitir por unanimidad en un caso particular, la posibilidad de abstención, bien entendido que a pesar de las disposiciones del artículo VI, la decisión se aplica entonces a todos los miembros. La adhesión tiene efecto desde el momento en que se deposita el instrumento de ratificación cerca del gobierno depositario*”.

Por lo anterior, nos encontramos ante la adhesión o aprobación de dos instrumentos internacionales de una organización intergubernamental, conformada por gobiernos nacionales, valga la redundancia, lo cual es competencia de este Congreso y de esta Comisión.

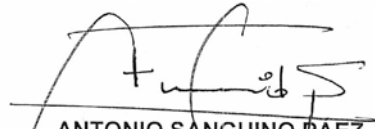
### IV. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las razones anteriores, por considerarlo pertinente y de sumo interés para el pueblo colombiano, solicito muy respetuosamente a mis colegas de la Plenaria dar **segundo debate favorable** al Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”, hecha en París el 14 de diciembre de

<sup>8</sup> Se entiende por “*organización internacional*” una organización intergubernamental. Convención de Viena.

1960, con base en el texto propuesto por el Gobierno nacional.

Cordialmente



ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
Senador  
Partido Alianza Verde


COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., octubre 31 de 2018

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por el honorable Senador Antonio Sanguino Páez, al Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
Vicepresidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2017 CÁMARA DE REPRESENTANTES, 193 DE 2018 SENADO**

por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.

Bogotá, D. C., octubre 30 de 2018

Doctor

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

**Referencia:** Alcances al informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara de Representantes, 193 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo, radicado el 19 de octubre de 2018.

Apreciado Presidente, de la manera más atenta solicito se adjunte a la ponencia negativa radicada para primer debate en Senado al proyecto de ley del asunto el siguiente alcance que aclara gazapos contenidos en la misma por error de transcripción.

Que son los siguientes:

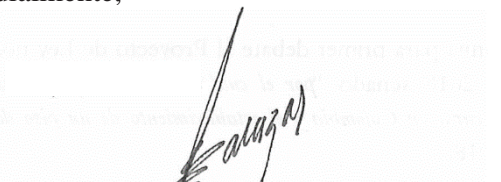
En los “Antecedentes” segundo párrafo se lee que la ponencia es aprobada en primer debate en Cámara fue aprobada el 31 de diciembre, se corrige la fecha por la del 31 de octubre de 2017, por lo cual la ponencia negativa quedaría así:

*“El primero de diciembre de 2017 se adelantó audiencia pública de la Comisión Séptima de Cámara de Representantes en la ciudad de Pereira, la cual contó con la participación de caficultores de Risaralda, Caldas y Quindío, la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y representantes a la Cámara. Fue aprobado en primer debate en Comisión Séptima de Cámara el 31 de octubre de 2017 y aprobado en primer debate en Plenaria de Cámara el 14 de diciembre de 2017”.*

En los “Antecedentes” tercer párrafo se lee que el ponente para primer debate en Senado es el Senador Gnneco, se corrige por el Senador Géchem, por lo cual la ponencia negativa quedaría así:

*“En el tránsito del proyecto de ley en Senado fue radicada ponencia positiva para primer debate por parte del Senador Géchem y el Senador Andrade el 19 de junio de 2018, y ponencia negativa para primer debate por parte del Senador Alberto Castilla, al considerar que no hay acuerdo con respecto a la conveniencia de la iniciativa para el sector rural colombiano. Debido al recambio del Congreso de la República el 20 de julio de 2018, fueron notificados como ponentes el Senador Gabriel Velasco y de nuevo el Senador Alberto Castilla a quienes se les dio oportunidad de presentar nueva ponencia”.*

Muy cordialmente,



JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
Senador de la República

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2018

Doctor

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara de Representantes, 193 de

**2018 Senado**, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente de esta iniciativa, me permito rendir informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara de Representantes, 193 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo, luego de haber agotado la concertación entre ponentes, por las razones que expongo en el cuerpo de la ponencia.

La presente ponencia cuenta con los siguientes apartados:

1. Marco jurídico relevante
2. Antecedentes del proyecto de ley
3. Consideraciones al proyecto de ley
4. Conclusiones
5. Proposición con la cual termina el informe de ponencia

## **1. MARCO JURÍDICO RELEVANTE**

### **1.1. Los trabajadores del campo; el campesinado como sujeto de especial protección**

En el campo colombiano trabajan diversas personas dedicadas a la agricultura, ganadería y cuidado de animales pequeños. Muchas de estas personas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad manifiesta; personas que se reconocen como afrodescendientes, indígenas o campesinos, entre otros.

Desde el año 2012, el Comité de Derechos Humanos se sumó a la iniciativa de las organizaciones de campesinos del mundo y ha impulsado la expedición por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de la Declaración Universal de Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales. Es así como el pasado mes de septiembre de 2018 la mencionada declaración fue adoptada oficialmente por el Consejo de Derechos Humanos con la votación de 33 países a favor y 3 países en contra. De esta manera, el próximo mes de noviembre de 2018 la declaración será sometida a consideración de la Asamblea General de Naciones Unidas para que sea adoptada por todos los países asociados. La mencionada declaración reconoce que existe una preocupación mundial por las condiciones de extrema pobreza y desnutrición de la población campesina en el mundo y expresa su preocupación por envejecimiento de la población rural y el poco interés de los jóvenes por dedicarse a labores del campo, derivado de la falta de incentivos al trabajo campesino y la dureza que este trabajo representa. Entiende la convención que los campesinos son aquellas personas que se dedican a la producción agrícola y que tienen un especial arraigo y apego a sus tierras.

La Declaración Universal de Derechos del Campesinado, además, indica que son obligaciones de los Estados parte las de promover y hacer efectivos los derechos de los campesinos, tomando todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para su efectivización. Indica que el derecho al trabajo es un derecho fundamental del campesinado y que el Estado debe tomar todas las medidas dirigidas a garantizar para ellos sus derechos laborales en un entorno favorable que permita a los campesinos mantener un nivel de vida adecuado. Señala la declaración que los Estados están obligados a ofrecer condiciones de trabajo seguras y saludables y se les debe garantizar acceso efectivo a todas las condiciones de seguridad y salud en el trabajo de las que gozan los demás trabajadores.

Por su parte, en el régimen jurídico nacional, en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia establece que “[e]s deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Subraya fuera del texto original). Sobre este artículo constitucional y revisando la Ley Zidres, la Corte Constitucional colombiana ha indicado que los campesinos son sujetos de especial protección por parte del Estado y a quienes debe garantizarles la dignidad humana entendida en sus tres pilares así: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones) (Sentencia C-077 de 2017). Es así como en esta jurisprudencia la Corte reconoce que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional para entender a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, y considerando los cambios profundos que viene viviendo el mundo en la producción de alimentos y en la explotación de los recursos naturales. Reconociendo la Corte que hay una asociación entre el nivel de vulnerabilidad del campesinado y la relación de ellos con la tierra, considera que el “campo” es un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris dirigido a garantizar su subsistencia y la efectiva realización de su proyecto de vida. *Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.*

## 1.2. Derecho a la seguridad social para los trabajadores del campo

El derecho a la seguridad social está contemplado en el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, previa aprobación por el Congreso de la República mediante Ley 4 de 1968, y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. El Comité DESC que vigila el cumplimiento del pacto ha indicado que el mencionado derecho trae consigo la provisión de asistencia social o bienestar social, siendo que los Estados deben garantizar la protección de todas las personas, especialmente los miembros más vulnerables de la sociedad, en caso de accidente, enfermedad, desempleo, invalidez, maternidad vejez u otras circunstancias en las que las personas se encuentren en riesgo o condiciones de especial vulnerabilidad.

La Observación 19 del Consejo Económico y Social del Comité (DESC) indicó que, para que los Estados den efectivo cumplimiento a este derecho y así cumplan con sus obligaciones de respeto, protección y garantía, deben asegurar las siguientes condiciones: i) Disponibilidad: entendida como que los Estados deben asegurar un sistema de seguridad social debe ser sostenible a lo largo de las generaciones, el sistema debe ser regulado y preferiblemente administrado por el Estado y debe garantizar de manera efectiva las prestaciones correspondientes ante los impactos a los medios de subsistencia. ii) Riesgos e imprevistos sociales: El sistema debe ofrecer cobertura para las siguientes ramas principales de la seguridad social: atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos. iii) Nivel suficiente: Las prestaciones ofrecidas deben ser suficientes en importe y duración con el propósito de que todas las personas puedan gozar de derechos a la protección y asistencia familiar para lograr condiciones de vida adecuadas y de acceso suficiente a la atención de salud y iv) Accesibilidad: El acceso a la seguridad social incluye cobertura, condiciones, asequibilidad, participación e información, y acceso físico. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación sobre ningún fundamento prohibido.

Dentro del régimen legal que contempla normas en función de los derechos a la seguridad social que también deben garantizarse a los trabajadores del campo encontramos:

1. El Código Sustantivo del Trabajo y normas concordantes.
2. La Ley 100 de 1993.
3. La Ley 101 de 1993 en su artículo 73, mediante el cual creó la Caja de Compensación Campesina (Comcaja), cuyo propósito es garantizar seguridad social para el campesinado desde el régimen subsidiado.
4. La Ley 160 de 1994, que en su artículo 3° menciona que el Sistema Nacional de Refor-

ma Agraria tendrá entre otros propósitos los de organizar las comunidades rurales para ofrecerles servicios de seguridad social.

5. La Ley 731 de 2002, que en su artículo 13 y siguientes establece normas especiales para garantizar seguridad social para las comunidades rurales, asignando al Ministerio del Trabajo la obligación de crear mecanismos para su afiliación al régimen de riesgos laborales.
6. La Ley 1448 de 2011, que en sus artículos 52 y siguientes establecen la obligación de afiliar de manera prioritaria a las víctimas al régimen de seguridad social en salud.

## 1.3. Los pisos de protección como modalidad de seguridad social

Los pisos de protección social fueron creados mediante la Recomendación 202 de la Organización Internacional del trabajo (OIT) el 30 de mayo de 2012 en su centésima primera reunión. La OIT consideró que los pisos de protección social son un grupo de garantías básicas de seguridad social que deben ser definidas por los Estados para su aplicación a nivel nacional, en búsqueda de una cobertura universal, es decir, para todas las personas. Los pisos están dirigidos a asegurar la protección encaminada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Estas garantías medidas son para que todas las personas en condiciones de pobreza o estando por debajo de ella tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica de ingresos durante todo su ciclo de vida.

Según la Recomendación 202 de la OIT, los pisos de protección social deben comprender por lo menos las siguientes garantías para todos los pobladores: i) acceso a la atención de salud básica, priorizando atención a la maternidad; ii) seguridad elemental del ingreso para los niños que asegure para ellos el acceso a la alimentación, la educación, el cuidado y otros bienes necesarios para su desarrollo; iii) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y iv) seguridad básica del ingreso para los adultos mayores.

## 1.4. Posible vicio de inconstitucionalidad del artículo 13 del proyecto de ley; contrato de trabajo agropecuario. Jornal diario integral.

A propósito de la creación del “jornal único integral”, resulta inadmisibles en el plano constitucional establecer un contrato de trabajo agropecuario que contradice los principios incluidos en el artículo 53 de la Constitución Política, a saber: remuneración mínima vital y móvil, igualdad de oportunidades y estabilidad en el empleo. Al incluir en el articulado propuesto en el denominado “jornal diario integral”, creando un régimen laboral paralelo para los trabajadores del campo, que no garantiza las condiciones mínimas laborales, trae consigo que los posibles empleadores se libren de la responsabilidad de asumir la totalidad de beneficios prestacionales legales o extraleales, incluyendo riesgos laborales,

vacaciones e indemnizaciones. Lo anterior contradice la directriz constitucional de garantizar el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas en todas sus modalidades previsto en el artículo 25 superior.

Adicionalmente, contradice el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política y el mandato de progresividad superior, pues mediante la creación de un “jornal integral” más gravoso para los trabajadores del campo, carece de asidero constitucional en tanto el salario integral previsto en el artículo 132 del C. S. T., que está orientado a trabajadores que devenguen más de 10 SMLMV, el cual por demás reconoce en cualquier caso el derecho a vacaciones e indemnizaciones en situaciones de despido sin justa causa, se vería afectado dado que el proyecto de marras pretende reformar *in pejus* esta figura para los trabajadores rurales.

La propuesta presentada viola el principio constitucional de estabilidad en el empleo constitucional al habilitar el despido *ad nutum* al derogar la indemnización por despido para los trabajadores rurales bajo el régimen de jornal integral propuesto, que contradice la estabilidad relativa impropia del régimen laboral general prevista en el Código Sustantivo del Trabajo.

Por último, eventualmente el artículo 13 del proyecto de ley que crea el “jornal único integral”, al permitirles a los empleadores remunerar por debajo del salario mínimo, estaría afectando los derechos al mínimo vital como componente fundamental del derecho a la vida.

## 2. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley es autoría de los honorables Representantes a la Cámara y Senadores Hernán Penagos Giraldo, Jorge Eliécer Tamayo, José E. Caicedo Sastoque, Carlos A. Correa Mojica, Didier Burgos Ramírez, Béner León Zambrano y otros. Fue radicado el día 29 de agosto de 2017 y publicado inicialmente en la *Gaceta del Congreso* número 752. Se radicó en la Comisión Séptima de Cámara el día 5 de septiembre de 2017 y nombrados como ponentes el Representante Rafael Eduardo Paláu Salazar, la Representante Argenis Velásquez y la doctora Ana Cristina Paz Cardona; fueron designados el día 20 de septiembre del 2017. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 884.

El primero de diciembre de 2017 se adelantó audiencia pública de la Comisión Séptima de Cámara de Representantes en la ciudad de Pereira, la cual contó con la participación de cacicutores de Risaralda, Caldas y Quindío, la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Representantes a la Cámara. Fue aprobado en primer debate en Comisión séptima de Cámara el 31 de octubre de 2017 y aprobado en primer debate en Plenaria de Cámara el 14 de diciembre de 2017.

En el tránsito del proyecto de ley en Senado fue radicada ponencia positiva para primer debate por parte del Senador *Géchem* y el Senador Andrade el 19 de junio de 2018, y ponencia negativa para primer debate por parte del Senador Alberto Castilla, al considerar que no hay acuerdo con respecto a la conveniencia de la iniciativa para el sector rural colombiano. Debido al recambio del Congreso de la República el 20 de julio de 2018, fueron notificados como ponentes el Senador Gabriel Velasco y de nuevo el Senador Alberto Castilla, a quienes se les dio oportunidad de presentar nueva ponencia.

## 3. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY

### 3.1. Situación de los pobladores del campo en Colombia

#### Condiciones laborales

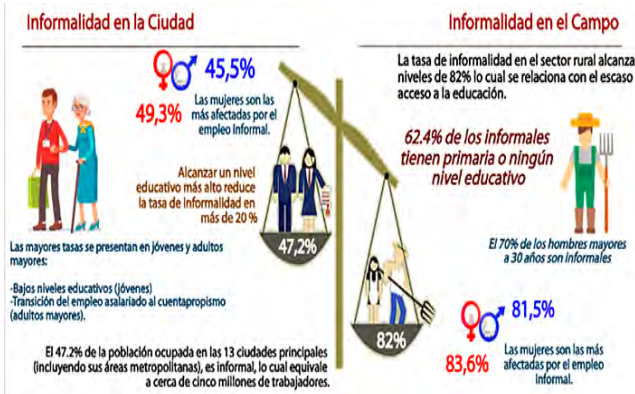
La producción de datos relacionada con las condiciones laborales en el campo colombiano es limitada. De los pocos con los que se cuenta, encontramos que misión rural<sup>1</sup>, de acuerdo con los resultados de su estudio en 2015, indicó que en el sector agropecuario y en las zonas rurales, la informalidad es la característica principal: **92 por ciento de los ocupados no están afiliados a un sistema de pensiones.** Por su parte, el DANE informa que 49 por ciento de los ocupados trabajan por cuenta propia y el 11 por ciento realiza trabajo familiar sin remuneración<sup>2</sup>. Desde el punto de vista de los ingresos, encontramos que **el 77 por ciento de los ocupados gana menos de un salario mínimo legal mensual vigente** y para el sector agropecuario, responsable del 63 por ciento del empleo rural, el ingreso por persona es de 329.072 pesos promedio mensual a precios del 2011. Según el DNP, teniendo que competir por mano de obra con actividades como la minería, en la cual el ingreso promedio supera los 474.568 pesos mensuales. Los trabajadores por cuenta propia ganan en promedio 251.713 pesos<sup>3</sup>. La siguiente gráfica informa los resultados del más reciente estudio de la Universidad del Rosario<sup>4</sup>, que evidencia, además de la informalidad en el campo, el bajo nivel educativo de los pobladores, quienes en un 62% apenas alcanzan niveles educativos de primaria o ningún nivel. Otro asunto que llama la atención es que son principalmente las mujeres las afectadas por el empleo informal, ascendiendo la cifra en este caso a 83,6% de informalidad en comparación con los hombres, para quienes tal informalidad asciende a 81,5%.

<sup>1</sup> Misión de Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo Rural y Agropecuario del Gobierno de Colombia, DNP, 2015.

<sup>2</sup> Según la exposición de motivos, la estructura del trabajo se compone así: 49.5% están de cuenta propia, 17.1 son empleados particulares, 14.3 son jornaleros y peones y 9.5 son familiares sin remuneración.

<sup>3</sup> Revista *Portafolio*. Sector agropecuario, urge régimen laboral especial. Febrero de 2015.

<sup>4</sup> Informe: Perfil actual de la informalidad en Colombia: Estructura y retos. Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario. Mayo 25 de 2018.



Fuente: Observatorio Laboral. U. del Rosario. 2018.

Los resultados que destaca el estudio de la Universidad del Rosario son i) La educación tiene un efecto importante sobre la incidencia de la informalidad. Alcanzar un nivel educativo más alto reduce la tasa de informalidad en más de 20 puntos porcentuales. La informalidad está correlacionada con la capacidad de generación de ingresos laborales. Y ii) El sector rural representa el 23% del total de la población nacional y tiene una de las tasas de desempleo más bajas del país (5,12%). Sin embargo, la tasa de informalidad en el sector rural alcanza niveles de 82%, lo cual está directamente relacionado con el escaso acceso a la educación.

El problema de la informalidad en la ruralidad llama al país a un análisis serio acerca de las condiciones laborales de los trabajadores campo, pero tal reflexión no puede desligarse de los desarrollos en los que viene el país, sobre todo con el proceso de paz, donde se han venido construyendo visiones de desarrollo económico en el campo contenido en documentos como la Misión Rural 2015 y el informe de Desarrollo Humano 2011 del PNUD “Razones de para la esperanza”, entre otros, en cuyo enfoque se incorpora una visión de conjunto para apalancar el desarrollo en el campo. Bajo esta mirada, es ilógico adelantar una política de gran impacto, como la que propone este proyecto de ley, de manera desarticulada con tales diagnósticos y desarrollos, en función de la construcción de paz.

**Primera conclusión:** Salta a la vista el olvido del campo colombiano, y la realidad del trabajo “informal”, que no es una novedad, sino que corresponde a la forma estructural del mercado laboral en la ruralidad. Este es el primer debate y tiene que ver con la visión económica que se tiene sobre el campo; para hablar de formalización laboral tendría que considerarse la estructura productiva en el campo para obrar sobre ella orientando el desarrollo de actividades cubiertas por relaciones laborales que permitan mejorar las condiciones para producir trabajo decente en el campo. Es claro que la pretensión de la iniciativa no tiene estos alcances, aunque así es presentado como un proyecto de formalización laboral, sino más bien se trata de un proyecto para proveer de un mínimo de protección social a los habitantes en edad productiva del campo excluyendo a los niños, las mujeres dedicadas al trabajo doméstico y los ancianos.

De manera que lo primero que vale la pena aclarar es que este no es un proyecto de formalización laboral ni de generación de empleo, pero sí impactaría el código laboral mediante la creación del jornal diario integral (ver artículo 13 de la ponencia aprobada en Cámara)<sup>5</sup>, cuya figura no existe en la legislación laboral colombiana, y traería el riesgo de legalizar formas laborales precarias, que van en contravía del espíritu del proyecto y del espíritu constitucional.

### Afiliación a la seguridad social

#### • Salud

En cuanto a afiliación a salud de los pobladores rurales, el Censo Nacional Agropecuario en 2015 dijo que el 83,9% de los afiliados en el sector rural lo están en el régimen subsidiado en salud, mientras que el 15,4% lo están al régimen contributivo. Este dato expresa la situación de pobreza rural. Podríamos decir que Colombia ha avanzado en un proceso de mejoramiento de los indicadores de cobertura, que acompañados de la igualación de los planes de beneficios en los regímenes contributivo

<sup>5</sup> Artículo 13. *Contrato de trabajo agropecuario. Jornal diario integral.* Además de lo dispuesto en la presente ley, créase la modalidad de jornal diario integral para remunerar aquellos contratos de trabajo suscritos con trabajadores agropecuarios que se podrán celebrar por un tiempo determinado, o por el tiempo que dure la realización de una obra o labor.

El pago del salario y en general de la totalidad de derechos y obligaciones derivados del contrato de trabajo agropecuario en la modalidad aquí descrita se reconocerán y liquidarán diariamente bajo la modalidad de un jornal integral diario, que además de retribuir el trabajo diario ordinario compensará de antemano el valor de la totalidad de prestaciones sociales y beneficios legales o extralegales a que tenga derecho el trabajador agropecuario, tales como primas, cesantías, intereses a las cesantías, auxilios y subsidios, vacaciones y cualquier tipo de indemnización asociada a la terminación del contrato de trabajo.

En ningún caso el jornal integral diario podrá ser inferior al monto de un (1) salario mínimo diario legal vigente más el factor prestacional, que equivale al treinta y cinco por ciento (35%) de aquel. Cuando los jornales integrales diarios sean pagados por un mismo empleador por más de ciento ochenta (180) días continuos o discontinuos durante un periodo cualquiera de trescientos sesenta (360) días calendario consecutivos contados a partir de la fecha de iniciación del contrato laboral, el trabajador agropecuario disfrutará de vacaciones en los términos previstos en Capítulo IV del Código Sustantivo del Trabajo, y, cuando resulte procedente, a la indemnización por despido sin justa causa, la cual se liquidará de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo para los contratos a término indefinido, sin que ello implique una mutación o transformación de la naturaleza del contrato aquí previsto. En este caso el jornal integral diario no podrá ser inferior al monto de un (1) salario mínimo diario legal vigente más el factor prestacional, que equivaldrá al treinta por ciento (30%) de aquel.

Parágrafo. Quienes estando en el régimen subsidiado de salud se vinculen bajo la modalidad prevista en el presente artículo retornarán al régimen subsidiado una vez finalice el contrato de trabajo agropecuario.



y subsidiado, avanzando hacia un proceso de universalización, al menos en la afiliación al sistema de salud, lo cual debe complementarse con mayores desarrollos en términos de acceso y calidad, así como la ampliación del enfoque preventivo. Lo anterior quiere decir que en todo caso el mencionado proyecto no impacta en lo absoluto la cobertura en salud ni la afiliación al sistema.

- **Pensión**

Con respecto a la cobertura pensional, se tiene información de que el 70% de la población ocupada en el campo no está afiliada al régimen, es decir, que no son cotizantes. Según el más reciente informe de la Contraloría General de la Nación, “La población adulta mayor en el 2017 sumaba 5.752.958 personas, con edades que oscilaban entre 60 y 64 años. De ellos, solo 1.855.637 eran pensionados, es decir el 32,26 por ciento. De los pensionados, la mayoría eran mujeres, el 52,7 por ciento”<sup>6</sup>. Por otra parte, los datos indican que la baja densidad en las cotizaciones a pensión así como los procesos de informalidad reducen la posibilidad de pensionarse de los adultos mayores; “se espera que hacia mediados de siglo, de los 15 millones de colombianos que habrá en edad de jubilación, solo unos 3 millones alcanzarán una pensión”. De manera que el problema es real y habrá que pensar el tema pensional para el conjunto de los adultos mayores del país, no solamente para los cotizantes, sino para todos los adultos mayores que durante su juventud contribuyeron con la construcción del país y que hoy no cuentan con protección en la vejez.

Según el DANE, la población adulta mayor de 65 años del país asciende a 4.016.652 personas, de las cuales las mujeres son mayoría (2.234.215), en comparación con 1.782.437 hombres. Del total de adultos mayores, el 75% no cotiza al sistema pensional y el 35%, es decir, 1.405.828 mayores de 65 años, no tendrían ninguna protección, estando condenados a la dependencia familiar o la orfandad.

### **3.2. La falta de correspondencia del proyecto de ley con un enfoque de piso de protección social para Colombia**

El Proyecto de ley número 193 Senado en su Capítulo II, denominado “Piso mínimo de protección social”, señala que “Forman parte de la protección social mínima para el habitante del sector rural y para quienes desarrollen actividades agropecuarias objeto del presente capítulo la atención de los riesgos de vejez, accidentes, enfermedad y otros servicios sociales complementarios”, y que para atender los mencionados riesgos, las personas tendrán derecho al acceso a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS<sup>7</sup>), régimen de salud subsidiada y el

correspondiente microseguro dentro de la cobertura de ahorro BEPS.

Las razones para el establecimiento del piso son expuestas en la exposición de motivos, donde reza: “Bajo este escenario, es urgente la necesidad de apartarse del paradigma tradicional de afiliación al sistema de seguridad social mediante relaciones jurídicas de trabajo consolidadas, y buscar la creación de mecanismos legales que permitan ofrecer una cobertura mínima en materia de protección social para la población rural en Colombia, y que permitan ofrecer un acceso oportuno a los servicios y prestaciones necesarios para atender, como mínimo, los riesgos en materia de salud, vejez y muerte. Y es que como lo han podido comprobar los distintos estudiosos en la materia, en el campo cuando se trabaja la tierra propia y de ella se deriva su sustento, no existe para los campesinos ninguna evidencia de que se consideren “empleados” ni que el sustento derivado de la venta de sus productos se constituya en salario. Nadie se siente empleado de nadie, se sienten campesinos”.

Lo anterior se contradice con la Recomendación número 202 de la OIT, en la que se define el piso de protección social como “(...) conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social” (Organización Internacional del Trabajo, 2012), y que en especial los PPS deberán comprender al menos las siguientes garantías básicas:

1. Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
2. Seguridad básica del ingreso para los niños por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
3. Seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
4. Seguridad básica del ingreso para las personas de edad por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Los pisos de protección social en términos de la Recomendación 202 de la OIT son una estrategia integral para garantizar a toda la población un conjunto mínimo de garantías, pero no deben comprenderse como una estrategia aislada a la seguridad social, ya que los países deberán formular

<sup>6</sup> Revista *Economía Colombiana*. Edición 352. Abril-junio de 2018. La reforma pensional, controversia analítica.

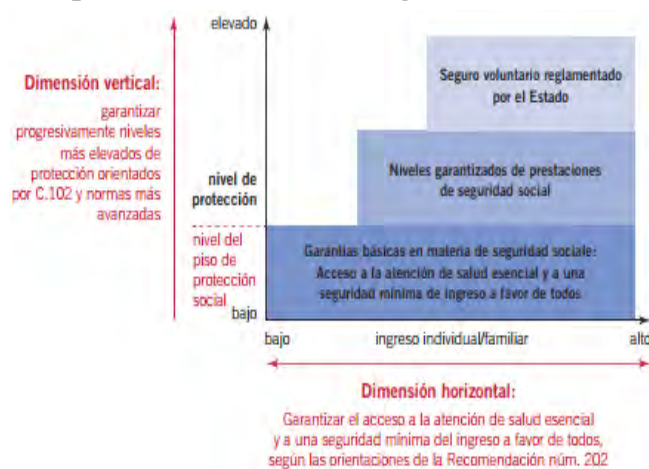
<sup>7</sup> “Es un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez que se ofrece como parte de los servicios sociales complementarios y que se integra al Sistema de Protección para la Vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que parti-

cipan en este mecanismo obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual”. Colpensiones.

y aplicar estrategias nacionales para extender la seguridad social entendiéndose esta en el caso colombiano con el acceso al sistema contributivo de riesgos laborales, pensión, prestaciones del régimen contributivo de salud –maternidad, paternidad e incapacidades– y cajas de compensación familiar.

En este sentido, el concepto de los PPS es coherente con la estrategia bidimensional para extender la seguridad social propuesta por la OIT, que a su vez está integrada por un conjunto básico de garantías para todos –dimensión horizontal–, y la implementación gradual de normas más rigurosas –la dimensión vertical–, de conformidad con el Convenio de la OIT sobre seguridad social (norma mínima), entre otras (Organización Internacional del Trabajo, 2011, p. 10). En el siguiente gráfico se muestra cómo los PPS hacen parte de la estrategia bidimensional para extender la seguridad social.

**Gráfico 1. Estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la seguridad social**



Fuente: Schwarzer *et al.* (2014), p. 24.

La estrategia, también llamada “Escalera de la seguridad social”, comprende tres niveles de prestaciones que corresponden a diferentes niveles de protección. Los peldaños más altos de esta escalera hacen referencia al componente complementario voluntario (seguro voluntario reglamentado por el Estado) y aquel contributivo obligatorio (niveles garantizados de prestaciones de seguridad social contributiva). Así, se busca alcanzar estándares más altos de protección ampliando de forma gradual el número de ramas de la seguridad social cubiertas y la calidad de los servicios y prestaciones.

Se puede afirmar en este sentido que, contrario a lo consignado en la exposición de motivos, el piso de protección social no debe desmejorar las condiciones de los trabajadores rurales creando múltiples regímenes laborales, que además parten de condiciones menores a las ya consignadas en el Código Sustantivo de Trabajo. Un piso de protección social es la base de la escalera para que todos los trabajadores avancen hacia niveles más altos de protección –y no al contrario– mediante políticas activas de trabajo decente y no desmejorando las condiciones que ya normativamente tienen garantizadas.

Además de lo anteriormente expuesto, dice el parágrafo 5° del artículo 7° del proyecto de ley que

“Solo quienes cuenten como mínimo con un piso de protección social, representado en la afiliación a BEPS, salud subsidiada y un microseguro laboral, podrán ser contratados para una actividad agropecuaria, debiendo acreditar tal condición. Lo anterior, sin perjuicio de quienes estén contratados bajo alguna de las modalidades de que trata el capítulo tercero de esta ley, y sin perjuicio de las otras modalidades de contratos de trabajo”. Dicho parágrafo debe leerse en armonía con el artículo 6°, por el que “tendrán derecho a acceder a un piso mínimo de protección social todos los habitantes del sector rural que realicen actividades agropecuarias, según define en la presente ley, cuyo ingreso promedio mensual en el año calendario inmediatamente anterior después de descontar un porcentaje equivalente al 40% de dicho promedio no supere el valor de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV)”.

Lo consignado en estos dos artículos cobra sentido con el análisis hecho por la Misión de Transformación del Campo, que señala que poco más del 70% de los ocupados rurales recibe un ingreso laboral menor al salario mínimo. El ingreso de un ocupado rural representa en promedio el 75% de un salario mínimo, y este porcentaje es menor entre los que se dedican a la actividad agropecuaria (69%). La situación del grupo de trabajadores por cuenta propia es aún más crítica, pues su ingreso no alcanza al 50% del salario mínimo. De lo que se puede inferir que una vez descontado el 40% que define el artículo 6°, la mayoría de los trabajadores rurales ocupados en la agricultura serían sujeto del piso mínimo, y teniendo en cuenta que el requisito para ser empleable es estar cubiertos por el piso, se crea entonces un régimen laboral precario para los trabajadores rurales más pobres, cuya ausencia justificaría la negación del derecho al trabajo, por ejemplo cuando este trabajador no pueda realizar el esfuerzo en ahorro, en el mejor de los casos el trabajador debería acreditar su afiliación sin que de ello se derive su capacidad suficiente de ahorro.

El piso de protección social en los términos expuestos por la OIT no es una condición para la empleabilidad de las personas cubiertas por el mismo, cuya vinculación laboral podría ser contradictoria con la permanencia inclusive en el régimen subsidiado de salud, ni tampoco busca reemplazar el régimen de seguridad social, más bien es una estrategia para que las personas en edad de trabajar se inserten con mayor facilidad al mercado, y aquellas que desempeñan oficios del cuidado, los menores de edad y los adultos mayores cuenten con mínimos de protección social. La premisa fundamental es la universalidad independiente de la capacidad que tengan los ciudadanos para contribuir o no al sistema de protección social.

No queda claro además lo que ocurrirá en materia de seguridad social con los trabajadores cuyos ingresos sean iguales o un poco superiores a un (1) SMLMV, que pueden ser jornaleros, temporeros, estacionarios o migrantes de los pequeños o grandes

cultivos, ya que de acuerdo a lo dispuesto en el proyecto de ley, si se descontara el 40% de dicho salario, sería objeto del piso de protección social y no del sistema de seguridad social. En este sentido, el Decreto número 2616 de 2013, por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran períodos inferiores a un mes, y que pretende avanzar en la formalización de los trabajadores informales, quedaría en desuso, incentivando a los empleadores a obviar sus responsabilidades en materia de afiliación de los trabajadores en el sistema de pensión, riesgos laborales, salud y subsidio familiar. Quedando exentos los empleadores de las responsabilidades económicas que les competen frente a la seguridad social. Los trabajadores en esta situación quedarían aún más desprotegidos ya que se retrocedería con relación al decreto, que les brinda los mayores niveles de protección del sistema contributivo.

El Programa de Beneficios Económicos Periódicos, por su parte, crea un mecanismo flexible de protección para la vejez, que consiste en un esquema de ahorro voluntario ofertado a personas ocupadas en actividades informales que no pueden acceder a una pensión convencional, a manera de subsidio del 20% sobre el valor ahorrado. Al final del periodo de cotización, los recursos pueden destinarse a i) recibir una suma de dinero cada dos meses por el resto de la vida; ii) pagar total o parcialmente un bien inmueble; iii) trasladar los recursos a una administradora de pensiones; y iv) solicitar la devolución de lo ahorrado en un único pago, caso en el cual no se recibe el 20% adicional.

“El Acto Legislativo número 01 de 2005 modificó de fondo el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, que contiene las disposiciones en materia de seguridad social integral y dispuso en su inciso número doce (12) la creación de los Beneficios Económicos Periódicos como un mecanismo, distinto pero complementario al de las pensiones, mediante el cual podría cubrirse el riesgo de vejez, invalidez y muerte de aquellos ciudadanos que no tuvieran la capacidad económica para aportar recursos de manera regular al régimen de seguridad social en pensiones”<sup>8</sup>.

“Lo que se buscaba con la creación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) era relajar la obligación constitucional que imponía un límite inferior a la mesada pensional de un (1) salario mínimo legal vigente. Esta limitación, según los autores del Acto Legislativo número 01 de 2005, suponía que un gran número de ciudadanos nunca tendrían acceso a una pensión dada su limitada capacidad económica a la hora de cotizar” (*ibid*). De manera que el diagnóstico que sustenta el proyecto de ley está relacionado con esta realidad en el campo y en todo el país. Ya se mencionó arriba que hoy día un millón cuatrocientos mil adultos mayores no tendrían ninguna protección, lo cual fue objeto de

las discusiones adelantadas por la Comisión Séptima del Senado, cuyo antecedente es el Proyecto de ley número 49 de 2017.

Lo que se subrayó en su momento es que los BEPS si bien son una solución de ahorro en la vejez, no pueden ser considerados como una pensión de vejez en razón a que además de la escasa cobertura del programa, que en 2017 alcanzó 937.000 vinculados, teniendo que según Colpensiones el potencial de afiliación en el sector rural es de más más de tres (3) millones. De los afiliados, solo 280.000 realizan aportes a sus cuentas<sup>9</sup>; preocupa por su baja efectividad a la luz de una valoración de resultados, ya que apenas el 30% de los afiliados realizan aportes y no se tiene información sobre la densidad de estos aportes, lo cual no garantiza un ingreso aceptable en la vejez. Cálculos independientes han estimado que el promedio de ingresos mensuales en la vejez de un trabajador que realice cotizaciones durante 20 años de manera continua sería de 30.000 pesos mensuales de hoy o un ahorro de cerca de 10 millones de pesos sumando el 20% de subsidio del Estado. De manera que insistir en que el BEPS es una solución pensional de piso de protección social en las condiciones actuales es una falacia.

En efecto, la OIT en el Convenio 102 (norma mínima) de seguridad social ha definido que todo pago periódico debe ser previsible y suficiente. En el primer caso, la incertidumbre a que se enfrenta el trabajador rural frente a la inestabilidad de sus ingresos, así como aspectos de carácter administrativo y geográfico para acceder al mecanismo de cotización, genera una limitante con respecto a la previsibilidad o garantía de lograr una renta vitalicia. En el segundo caso, y reforzado por la primera situación, puede preverse que tales ingresos serán insuficientes en uno de los momentos más vulnerables del ser humano que es la tercera edad, ya que, de acuerdo con la OIT, “*el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables (...), deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes*”. En consecuencia, un ingreso que se calcula muy inferior a la línea de pobreza extrema, que se ubica en Colombia en un ingreso mensual de 116.000 pesos, es a todas luces insuficiente, que equivale a decir que los ingresos que reciben las personas son insuficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

En el caso de trabajadores que trasladaron montos del Sistema General de Pensiones a BEPS, se tienen datos de que se trasladan en promedio 4,3 millones de pesos por concepto de sus devoluciones de saldos e indemnizaciones sustitutivas, aunque, como mínimo, han trasladado entre 500.000 pesos y, como máximo, 67 millones de pesos (Colpensiones, 2016). Estos recursos más los beneficios del programa hacen que en promedio el valor bimestral que se les

<sup>8</sup> Ponencia negativa al Proyecto de ley número 49 de 2015. *Gaceta del Congreso* número 941 de 2015.

<sup>9</sup> Informe de gestión 2017. Ministerio de Trabajo.

entrega a los beneficiarios por renta vitalicia es de 85.476 pesos.

Regional	Rural			Posconflicto		
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total
Antioquia	7.330	6.896	14.225	8.021	3.378	11.399
Bogotá	1.765	1.213	2.978	0	0	0
Caribe Norte	2.464	1.230	3.694	15.081	6.457	21.538
Caribe Sur	6.998	3.108	10.107	10.747	4.526	15.273
Centro	15.749	9.532	25.280	2.411	1.135	3.546
Eje Cafetero	5.827	6.224	12.051			
Occidente	13.637	7.901	21.538	25.289	10.844	36.133
Santanderes	12.477	7.155	19.632	1.852	859	2.711
Sur	14.954	8.806	23.759	13.912	5.872	19.784
<b>Total</b>	<b>81.201</b>	<b>52.064</b>	<b>133.265</b>	<b>77.313</b>	<b>33.071</b>	<b>110.384</b>

Tabla 2 Número de personas vinculadas a BEPS en zonas rurales y Municipios PDET. Fuente: Gerencia Administrativa Cuentas Individuales.

Fuente: Colpensiones, 2017.

En el sector rural, los resultados del programa BEPS para los municipios priorizados son la vinculación de 133.000 personas del campo con el mecanismo de afiliación voluntaria que el proyecto de ley modificaría ya que haría obligatoria la afiliación para poder acceder al piso de protección social y consecuentemente para poder acceder a empleo bajo alguna forma de relación laboral formal. El cuadro de arriba presenta los resultados en términos de vinculación rural al programa.

De aprobarse el proyecto en consideración, se estaría obligando a los pobladores del campo a realizar aportes obligatorios al sistema de ahorro individual BEPS, el cual se constituirá en un régimen precario de ingresos sin que en contraprestación se acceda a un ingreso previsible y suficiente, que, como se dijo, son los principios fundamentales de un régimen pensional, pesando todo el esfuerzo de ahorro en cabeza del trabajador ya precarizado como son los trabajadores del campo. La implicación de tal programa no es establecer un mínimo de protección para la vejez, sino desnaturalizar el derecho a la pensión en el país para más de 3 millones de habitantes rurales, restar participación al Estado frente a las mínimas garantías de protección social y evitar a los empresarios del campo la carga económica. Otorgando la posibilidad de contratación sin pago de prestaciones sociales a los empresarios del campo, se reforzaría en la relación laboral el poder de los empresarios.

### **3.3. Legalización de una figura jurídica inconstitucional**

La nueva forma jurídica que con el proyecto se pretende crear configuraría un precedente amplificable a otros trabajadores por cuenta propia y a aquellos ubicados dentro del universo de la informalidad, que asciende al 67% de trabajadores del país. En el mismo Capítulo III, artículo 14, Jornadas especiales de trabajo, se propone que *“se podrán pactar jornadas especiales de trabajo de acuerdo con la naturaleza propia de cada actividad, respetando en todo caso la jornada máxima legal vigente”*, lo cual se amplía en la exposición de motivos del proyecto de ley original. *“Esta propuesta tiene como propósito ajustar la jornada a las realidades del sector rural, de tal manera que, a más de ejemplo, la misma pudiera*

*iniciar a las 4:00 a. m. sin que se deban reconocer horas extras nocturnas. Lo anterior implica una reducción de cargas económicas asociadas al contrato laboral y un incentivo para formalizar trabajadores”*.

Es claro entonces que dignificar y mejorar las condiciones de los trabajadores rurales, el proyecto de ley desmejora las condiciones que están consagradas en la normatividad colombiana y ahonda más en la ampliación de las jornadas laborales sin ningún reconocimiento económico al trabajador. A lo anterior se le suma que esta modalidad puede incentivar a los empresarios agropecuarios a desmejorar las condiciones laborales de los trabajadores que ya están empleados, más allá de incentivar la contratación de nuevos trabajadores. Los trabajadores rurales tendrían entonces desventajas significativas con respecto al resto de trabajadores colombianos; en vez de avanzar en el cierre de brechas entre lo rural y urbano, se profundiza y legitima dicha inequidad.

Cabe resaltar un asunto que tiene especial relevancia y es que esta norma obvia que en la mayoría de los casos el trabajador está en desventaja ante el empleador y más cuando no está afiliado a ninguna organización sindical, lo que llevará a que las jornadas laborales sean una real imposición a los trabajadores a costa de su bienestar laboral, personal y social. Lo expuesto en los dos párrafos anteriores se aplica de igual forma al artículo 15, trabajo suplementario del mismo proyecto de ley, por el cual *“la jornada de trabajo podrá incrementarse directamente por acuerdo entre empleador y trabajador agropecuario, respetando en todo caso la remuneración por trabajo dominical, festivo, nocturno y extraordinario”*.

### **3.4. Consideraciones sobre la forma de contratación propuesta en relación con la legislación laboral colombiana**

Mediante la creación de la figura del “Jornal Único Integral” en el artículo 13 de la iniciativa, se obvia que en Colombia están reglamentados los contratos por obra o labor determinada que permiten a los empleadores contratar trabajadores, como su nombre lo indica, para “una obra o labor determinada” con las características de una relación laboral, incluyendo el pago al trabajador de las prestaciones económicas (vacaciones, cesantías y prima legal) proporcional a la duración del contrato y el reconocimiento de los pagos por concepto de afiliación al sistema de seguridad social.

El proyecto de ley, en este sentido, señala que dicho jornal diario integral no podrá ser inferior a un salario mínimo más el factor prestacional del treinta y cinco (35%) de aquel. Además, reza que cuando los jornales integrales diarios sean pagados por un mismo empleador por más de ciento (180) días continuos o discontinuos durante un periodo cualquiera de trescientos sesenta (360) días

calendarios, el trabajador agropecuario disfrutará de vacaciones en los términos previstos en el Código Sustantivo del Trabajo.

De lo anterior se puede inferir que se crean unas condiciones para los trabajadores rurales inferiores a las que gozarían con el contrato por obra o labor determinada, ya que, a diferencia de la nueva propuesta de contrato de trabajo agropecuario jornal diario integral, el contrato por obra o labor garantiza a los trabajadores estabilidad en empleo, ingresos y afiliación a seguridad social mientras se encuentre realizando la obra o labor determinada. A esto se le suma que si el trabajador sufre un accidente o una enfermedad con ocasión de la labor desempeñada en el marco de un contrato por obra o labor, este tendría derecho a los beneficios derivados de su afiliación al Sistema de Riesgos Laborales.

La poca voluntad de los productores agropecuarios medianos y grandes de suscribir contratos por obra o labor en los términos estipulados en la ley se puede ejemplificar usando la misma exposición de motivos del proyecto en la que dice que “Adicionalmente, en fincas cafeteras de menos de cinco hectáreas (consideradas como pequeñas), la participación porcentual del empleo permanente es apenas del 0.9%, en las medianas (aquellas cuya área en café es entre 5 y 10 hectáreas) alcanza el 6.7% y en las grandes (más de 10 hectáreas) es de apenas el 1.4%”. De los datos de las fincas cafeteras se puede afirmar entonces que se ha generalizado el empleo de trabajadores temporales durante los picos de producción, lo que es más frecuente entre las fincas medianas y grandes, que están en la capacidad de formalizar las relaciones laborales por medio de contratos de trabajo. Por tanto, es inconveniente flexibilizar para formalizar; se deben fortalecer los sistemas de inspección laboral rural para identificar claramente las violaciones a los derechos laborales de los trabajadores rurales y corregirlos.

En otra perspectiva, si se tomara la figura de “jornal diario integral” nominalmente, se sabe que en Colombia está reglamentado el “salario integral” y hace alusión a remuneraciones mensuales que no pueden ser en ningún caso inferiores a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ya que recoge en un mismo pago el salario básico y el pago de las prestaciones económicas obligatorias. Esta figura incrementa la capacidad de ingreso a corto plazo de los trabajadores, pero en aquellos donde la remuneración sea inferior a su costo de vida, solo llevará a comprometer su bienestar y la posibilidad de respuesta ante contingencias, ya que no estarían ni siquiera en capacidad de ahorrar para afrontar una muy probable condición de cesante.

Otro asunto de especial relevancia con respecto a la creación de este “jornal diario integral” es la restricción que experimentarán los trabajadores con respecto a la afiliación a una organización sindical. Esto se puede asemejar al miedo que padecen los trabajadores con contrato a término fijo con respecto

a las represalias y conductas antisindicales por parte del patrono de las que pueden ser víctimas si se afilian a algún sindicato. Es evidente que los trabajadores con contrato a término indefinido son más propensos a sindicalizarse, ya que su estabilidad laboral está parcialmente garantizada.

### **3.5 Sobre la falta de acceso a riesgos laborales en el proyecto de ley**

De acuerdo con los datos de la exposición de motivos del proyecto de ley, apenas 1% de los ocupados del campo cuentan con cobertura de riesgos laborales. El proyecto de ley crea una modalidad de microseguro para el cubrimiento de prestaciones asistenciales e indemnizatorias por accidentes o incapacidades producidos con ocasión de la realización o ejecución de la obra o labor, donde el trabajador deberá “adquirir un microseguro dentro de la cobertura de ahorros a BEPS cuya fuente de financiación determine el Gobierno nacional y previa validación de sus condiciones socioeconómicas”. Por otra parte, “(...) los habitantes del sector rural y quienes desarrollen actividades agropecuarias tendrán la protección social mínima del Sistema en los términos de la presente ley con la cobertura de BEPS, Salud Subsidiada y Microseguros laborales”<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Artículo 7°. *Protección social mínima para los trabajadores y contratistas independientes o por cuenta propia agropecuarios.* Forman parte de la protección social mínima para el habitante del sector rural y para quienes desarrollen actividades agropecuarias objeto del presente capítulo la atención de los riesgos de vejez, accidentes, enfermedad y otros servicios sociales complementarios. Para atender los mencionados riesgos y con el alcance previsto en la presente ley, los habitantes del sector rural y quienes desarrollen actividades agropecuarias tendrán derecho a acceder y afiliarse al programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) administrado por Colpensiones, afiliarse al Régimen de Salud Subsidiada, y adquirir un microseguro dentro de la cobertura de ahorros a BEPS cuya fuente de financiación determine el Gobierno nacional y previa validación de sus condiciones socioeconómicas. En este orden de ideas, los habitantes del sector rural y quienes desarrollen actividades agropecuarias tendrán la protección social mínima del Sistema en los términos de la presente ley con la cobertura de BEPS, Salud Subsidiada y Microseguros laborales. Parágrafo 1°. Para estos efectos, Colpensiones deberá establecer o adquirir una póliza colectiva y en general proceder con la contratación directa de los microseguros correspondientes, que deberán cubrir como mínimo prestaciones asistenciales e indemnizatorias por accidentes y/o incapacidades producidas con ocasión a la realización o ejecución de la obra o labor.

Parágrafo 2°. Para efectos de contar con las pólizas correspondientes que permitan ofrecer la cobertura definida en el presente artículo, la Superintendencia Financiera vigilará que las entidades aseguradoras autorizadas para funcionar en Colombia pongan a su disposición los análisis, estudios y productos que permitan cumplir con esta obligación.

Parágrafo 3°. Para efectos de la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, el habitante del sector rural y quien desarrolle actividades agropecuarias deberán cumplir con la normatividad vigente sobre dicha materia.

La realidad en el campo permite prever las dificultades que se tendrán para que al trabajador le sean reconocidas estas primas relacionadas con el desarrollo de su actividad. En primer lugar, la prima de riesgo para accidente y no es lo mismo que decir la cotización al Sistema de Riesgos Laborales, porque en caso de accidente, incapacidad laboral, no se tendrá derecho al pago de incapacidad o pensión por invalidez, sino sencillamente una prima de acuerdo al nivel de riesgo cubierto en la póliza de seguros, donde seguramente el trabajador tendrá que demostrar que tal accidente sucedió durante su labor. Aun así, el tema de brindar una opción para la cobertura del riesgo laboral o del riesgo ocupacional a los habitantes del campo es quizá el único elemento novedoso que propone el proyecto de ley, pero que se considera no debe estar amarrado al obligatorio cumplimiento de los otros, porque tal exigencia se convertiría más que en un derecho de todo ciudadano en una imposición que acarrearía costos al trabajador para acceder al trabajo.

Las consideraciones planteadas hasta el momento no quieren significar que no se requiera considerar una política seria de piso de protección social para los pobladores del campo colombiano<sup>11</sup>, lo que se quiere presentar es que las definiciones contenidas en el proyecto de ley no apuntan a esa aspiración, ya que lo que permiten es compilar tres políticas públicas ya existentes en un solo paquete, de

obligatorio cumplimiento para los trabajadores del campo, pero que tal paquete resulta insuficiente si de verdad se trata de proveer la protección social mínima a la población más vulnerable del país, y en términos reales significará la obligatoriedad al trabajador para acceder al empleo al tiempo que su identificación en las bases gravables.

### **3.6. Sobre la propuesta de pisos de protección social**

En segundo lugar, se ha intentado aclarar que la protección social, y más recientemente el consenso mundial que se viene proponiendo alrededor de los pisos de protección social, hace referencia a un conjunto de medidas más amplias de las que se proponen en Colombia. El origen de los pisos de protección social puede encontrarse en las valoraciones globales sobre la lucha contra la pobreza y las evidencias de exclusión social de los ciudadanos en todo el mundo. Uno de los documentos pioneros es el informe del Grupo Asesor presidido por Michelle Bachelet, convocado por la OIT, con la colaboración de la OMS “Piso de protección social para una globalización inclusiva” (2011).

Dentro de sus recomendaciones, el informe subrayó que ante las graves disparidades sociales y las limitaciones de acceso a los mínimos de protección social de amplias capas poblacionales, es necesario que los países impulsen garantías de accesos a los mínimos sociales que todo ciudadano debería gozar en un país de manera que ante las crisis se blinde a la población con transferencias y servicios esenciales a la población vulnerable para evitar su caída en la pobreza y asegurar su bienestar, enfatiza el informe que cada país de acuerdo con su marco institucional puede establecer un piso de protección que obedezca a sus aspiraciones sociales, pero también a sus limitaciones económicas y estructuras institucionales propias. En este sentido, el piso de protección social corresponde a un pacto social donde debe garantizarse la participación de todos los actores, habiendo tenido durante su trámite una sola audiencia pública sin la participación de los trabajadores del campo y los campesinos, a quienes la medida afectará. Se expresa en el proyecto apenas una visión e intereses específicos del empresariado del campo colombiano.

La protección social en sentido amplio incluye la garantía de i) seguridad de ingresos básicos en forma de transferencias sociales en efectivo o en especie, tales como las pensiones no contributivas para los adultos mayores y las personas en condición de discapacidad, las prestaciones por hijos, las prestaciones para las maternas, las prestaciones de apoyo al ingreso y garantías de empleo y la atención a desempleados y pobres; ii) el acceso universal a servicios sociales esenciales como la salud, el agua y el saneamiento básico, la educación, la seguridad alimentaria, la vivienda.

El enfoque de género es uno de los temas transversales a la hora de implementar pisos de

Parágrafo 4°. En materia de BEPS, los habitantes del sector rural y quienes desarrollen actividades agropecuarias y que estén cobijados por el presente capítulo deberán cumplir con lo previsto en la normatividad vigente para acceder a dicho programa de beneficios económicos periódicos.

Parágrafo 5°. Solo quienes cuenten como mínimo con un piso de protección social representado en la afiliación a BEPS, salud subsidiada y con un microseguro laboral podrán ser contratados para una actividad agropecuaria, debiendo acreditar tal condición. Lo anterior sin perjuicio de quienes estén contratados bajo alguna de las modalidades de que trata el capítulo tercero de esta ley, y sin perjuicio de las otras modalidades de contratos de trabajo que estén vigentes.

<sup>11</sup> En efecto, tal propuesta se planteó en el marco de la discusión del Proyecto de ley número 49 del 2015 Senado, “La relación salarial en el campo es prácticamente inexistente. Lo que predomina en cambio son sistemas de producción campesinos, familiares y tradicionales que no permiten la cotización a un sistema de protección social acorde al sistema bismarckiano clásico. Por tanto, un mecanismo como el del Piso Social ya descrito sería el que debe aplicarse a campesinos, campesinas y otros habitantes rurales. En Brasil, por ejemplo, se ha implementado un sistema de pensiones rurales que beneficia a millones de personas, quienes en su mayoría reciben mesadas iguales al salario mínimo. La financiación está basada en una sola cuota sobre el valor de los productos comercializados, pero si esta cotización es insuficiente, no puede negarse el beneficio, cuyo financiamiento está completado por recursos públicos”. Informe de ponencia para segundo debate Proyecto de ley número 49 de 2015. Honorable Senador Alberto Castilla.

protección social, así como el reconocimiento de los diferentes actores y el enfoque diferencial, por lo cual constituyen la oportunidad de poner en diálogo las necesidades de un país avanzando en la definición de los techos más amplios posibles. Siendo que el Proyecto de ley número 193 de 2017 impactaría a todos los pobladores y trabajadores del campo colombiano, se considera inconveniente su trámite sin que haya sido discutido de manera amplia con todos los estamentos de la sociedad, no solamente con el sector gremial a través de una audiencia pública, porque el impacto futuro podría ser desproporcionado en relación con la velocidad del trámite parlamentario que hasta ahora ha surtido tal iniciativa.

### **3.7. Hacia un piso de protección social para la población rural en Colombia**

El doctor César Giraldo, docente de la Universidad Nacional, se aproxima a una respuesta para Colombia. Según este investigador, la respuesta es que debemos transitar hacia la “*flexi-seguridad*”, que consiste en que ante una realidad laboral flexible debe haber una seguridad social inflexible. Dicho en otras palabras, ante la inseguridad económica, las personas deben tener una seguridad social aún más cierta. Esto implica que las contribuciones al sistema de seguridad social se complementen con impuestos generales. Es el llamado “piso de seguridad social” en la versión que propone por ejemplo la Organización Internacional del Trabajo.

Según el investigador<sup>12</sup>, el piso de protección social para Colombia, considerando la estructura institucional de la protección social para Colombia:

1. **Pensión no contributiva** para las personas mayores de 65 años que carecen de medios para subsistir, bien sea porque no cotizaron lo necesario o porque no tienen soportes económicos.
2. **Riesgos laborales para la economía informal.** Los recursos para este rubro saldrían del presupuesto nacional a través de las aseguradoras de riesgos; parte de estos recursos fueron asignados en la reforma tributaria de 2016, que expresamente concedió recursos para este fin.
3. **Acceso universal a salud.**
4. **Ayudas familiares universales.** Los programas Familias en Acción y Red Unidos deben universalizarse como un apoyo económico para las familias y deben funcionar en coordinación con el subsidio familiar de las cajas de compensación.
5. **Programa Universal de Guarderías:** Cuyo eje podría ser el programa de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

6. **Apoyo económico para el cuidado:** Que debe tener varias modalidades de acuerdo con la necesidad. Las más importantes son: i) casas de tercera edad, a cargo de las cajas de compensación o de las administraciones municipales con apoyos económicos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP); ii) apoyo económico a los cuidadores, a cargo del DPS, las cajas de compensación y el SGP. Es necesario, además, avanzar en el reconocimiento social de los cuidadores y en su capacitación.

### **7. Acceso a vivienda.**

“Conviene señalar aquí que la pensión no contributiva y la universalización de las ayudas a las familias serían el primer paso hacia el “ingreso ciudadano” o renta básica universal, que tanta fuerza está adquiriendo en el mundo”. “En América Latina se pueden mencionar reformas en esta dirección, como la Garantía de Renta Mínima en Brasil, la asignación universal por hijo y la pensión básica en Argentina, y la pensión no contributiva en Bolivia. No se puede pasar por alto que la mayoría de los países de Europa occidental –sobre todo los más grandes– tienen una pensión no contributiva”. (*Ibidem*).

Como se ve, la propuesta de piso de protección social, en su verdadera potencia, abarca un conjunto más amplio de mínimos que claramente requieren el campesinado y los pobladores y trabajadores rurales en el país. Sin embargo, el proyecto de ley reduce tal apuesta a los programas ya existentes en Colombia y bajo la lógica más de una formalización precaria que del reconocimiento y protección de nuestra sociedad más vulnerable, en sentido amplio.

### **4. CONCLUSIONES**

Del análisis hecho a lo largo de este documento, se puede concluir que el proyecto de ley contiene vicios de inconstitucionalidad, ya que precarizaría las condiciones laborales de los trabajadores rurales por favorecerse las contrataciones a corto plazo, dándoles un incentivo negativo a los empleadores, que estarían atraídos por esta nueva figura que permite remunerar por debajo del salario mínimo y no por los contratos laborales estables y dignos para los trabajadores del campo.

En este mismo sentido, se reitera que el piso de protección social no reemplaza el sistema de seguridad social, es un primer escalón para avanzar en niveles más altos de protección. Así, la propuesta de piso mínimo presentada en el proyecto de ley no se considera acorde a las recomendaciones y convenios de la OIT en la materia ni se constituye en una política que avance en la protección social de los habitantes del campo colombiano, que contiene los mismos componentes con los que hoy cuenta el país. Al contrario, podría significar un retroceso ya que crea límites e incentivos negativos tanto para el acceso al sistema contributivo como en cuanto al acceso al trabajo.

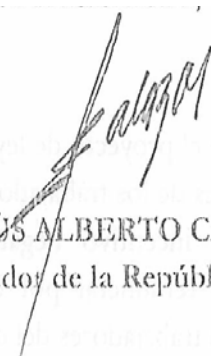
<sup>12</sup> <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11052-pensiones-y-seguridad-social-%C2%BFhacia-d%C3%B3nde-debe-ir-colombia.html>

El Programa BEPS no corresponde con una propuesta de piso de protección social en el componente de ingresos previsibles y suficientes para la vejez. Incluso, está diseñado únicamente para personas en edad activa dedicadas a labores productivas, excluyendo a los niños, niñas y adolescentes, las mujeres prestadoras de servicios domésticos necesarios para el desarrollo de actividades productivas en el campo y los ancianos.

**5. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y con base en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **ponencia sustitutiva-negativa** con solicitud de archivo al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara de Representantes, 193 de 2018 Senado, *por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.*

Para su consideración,



JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
Senador de la República

**LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de octubre del año dos mil dieciocho (2018)


En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República** de la siguiente Nota Aclaratoria a la Ponencia Negativa para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 193 de 2018 Senado y 123 de 2017 Cámara.**

**Título del proyecto:** *Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO

**TEXTOS DE COMISIÓN**

**TEXTO DEFINITIVO**

**(DISCUTIDO Y APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIONES ORDINARIAS DE FECHA: MARTES DIECISÉIS (16) Y MARTES VEINTITRÉS (23) DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECIOCHO (2018), SEGÚN ACTAS NÚMEROS 14 Y 15 RESPECTIVAMENTE, DE LA LEGISLATURA 2017-2018)**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto de la iniciativa.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las mujeres

víctimas de violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para población vulnerable, previo cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiario en forma preferente en los términos del artículo 12 de Ley 1537 de 2012.

Artículo 2º. *Violencia de género extrema.* Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas:

- a) Tentativa de feminicidio.
- b) Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares.
- c) **Violencia sexual**
- d) Maltrato físico, psicológico que deje secuelas **permanentes** en la salud de la víctima.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica, el dictamen médico legal, **o la medida de protección por violencia intrafamiliar.**



Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:*

**Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable.** Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley y decretos reglamentarios.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.

Parágrafo 2°. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.

Parágrafo 3°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán

los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario.

Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

Parágrafo 4°. Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.

**Parágrafo 5°. Los datos personales aportados como prueba para la obtención de los beneficios descritos en el presente artículo, serán tratados conforme a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 o la que haga sus veces.**

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Honorables Senadores:

GABRIEL JOSÉ VELASCO OCAMPO

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ

JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR

JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF  
(Coordinadora)

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

*Bogotá, D. C.*

*En sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha martes dieciséis (16) de octubre de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 14, Legislatura 2018-2019, se dio inicio*

a la discusión y votación al informe de ponencia para primer debate y texto propuesto, al **Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado**, por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones, presentado por la Ponente única, la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 763 de 2018 (con 3 artículos) y luego se publicó con Nota Aclaratoria (con una corrección del articulado) en la **Gaceta del Congreso** número 805 de 2018 (con 4 artículos).

En esta sesión se radicaron las siguientes proposiciones:

### **PROPOSICIONES PRESENTADAS**

En esta sesión, se presentaron las siguientes proposiciones:

**La honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera, presentó la siguiente proposición:**

#### **1. PROPOSICIÓN DE APLAZAMIENTO**

“Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2018

#### **“PROPOSICIÓN**

Teniendo en cuenta que el Proyecto de ley número 86 de 2018 crea un concepto de violencia de género extrema, que no se encuentra dentro de la Normatividad Internacional y Nacional y puede tener dificultades en su interpretación al momento de relacionar con las barreras tanto sociales, económicas e institucionales para que las mujeres, especialmente quienes han sido víctimas de alguna de estas violencias accedan a la vivienda, se solicita aplazamiento del Debate y se convoque a una mesa de expertos y expertas en el tema, que puedan dar su concepto y aportes, para que el proyecto de ley cumpla efectivamente con el objetivo de ser una medida afirmativa para las mujeres víctimas de violencia de género, acorde con la Ley 1257 del 2008, Ley 1719 de 2014, Ley 1761 de 2015, y demás normatividad competente.

Victoria Sandino Simanca Herrera,  
Senadora de la República”.

**Esta proposición fue puesta a discusión y votación, siendo negada por trece (13) votos, sobre un total de trece (13) honorables Senadores presentes al momento de la votación, ninguna abstención. Los honorables Senadores que votaron negativamente fueron:** Blel Scaff Nadya Georgette, Castilla Salazar Jesús Alberto, Castillo Suárez Fabián Gerardo, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Lizarazo Cubillos Aydeé, López Peña José Ritter, Motoa Solarte Carlos Fernando, Palchucan Chingal Manuel Bitervo, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Uribe Vélez Álvaro, Velasco Ocampo Gabriel. La honorable Senadora Simanca Herrera Victoria Sandino, no votó porque no asistió a esa sesión de fecha 16 de octubre de 2018, según Acta número 14. Su excusa fue enviada

oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**El honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte, presentó la siguiente proposición:**

#### **2. PROPOSICIÓN MODIFICATIVA AL TÍTULO**

“Bogotá D. C., 15 de octubre de 2018

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proposición al Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.**

Modifíquese el título del proyecto de ley así:

“por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

De los señores Senadores,

Carlos Fernando Motoa Solarte,

Senador Partido Cambio Radical”.

**La honorable Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos, presentó las siguientes proposiciones:**

#### **3. PROPOSICIÓN AL ARTÍCULO 1°:**

#### **“Proposición**

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, en sus artículos 114 y 115, respetuosamente someto a consideración de la Honorable Comisión VII Constitucional Permanente del Senado de la República, la siguiente proposición en relación a una modificación en el artículo del proyecto 86 de 2018 Senado, en particular el artículo 1° del proyecto de ley, el cual quedará así:

Artículo 1°. Objeto de la iniciativa. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las **personas** víctimas de violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para población vulnerable, previo cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiario en forma preferente en los términos del artículo 12 de Ley 1537 de 2012.

Aydeé Lizarazo Cubillos”.

#### **3. PROPOSICIÓN AL ARTÍCULO 2°:**

#### **“Proposición**

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, en sus artículos 114 y 115, respetuosamente someto a consideración de la Honorable Comisión VII Constitucional Permanente del Senado de la República, la siguiente proposición en relación a una modificación en el artículo del Proyecto 86 de 2018 Senado, en particular el artículo 2° del proyecto de ley, el cual quedará así:

Artículo 2°. **VIOLENCIA DE GÉNERO EXTREMA.** Por violencia de género extrema se

entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género. Las víctimas de las siguientes conductas:

- a) Tentativa de feminicidio.
- b) Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares.
- c) Maltrato físico, psicológico que deje secuelas irreversibles en la salud de la víctima.

**Parágrafo.** Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la persona víctima, consignado en la historia clínica, el dictamen médico legal o la medida de protección por violencia intrafamiliar.

Aydeé Lizarazo Cubillos”.

**El honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, presentó las siguientes proposiciones:**

#### **5. PROPOSICIÓN AL ARTÍCULO 2°:**

##### **“PROPOSICIÓN MODIFICATIVA**

**Senado de la República**

**Comisión VII**

Martes 16 de octubre de 2018

**Sobre el Proyecto de ley número 86 de 2018, por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.**

**Modifíquese el artículo 2°, como sigue:**

##### **VIOLENCIA DE GÉNERO COMPROBADA:**

Por violencia de género comprobada se consideran todas las conductas que contra las mujeres se dirigen por el hecho de ser mujer y que están contempladas en la Ley 1257 de 2008, la Ley 1719 de 2014, la Ley 1761 de 2015, la Ley 1773 de 2016 y las demás conductas contempladas en el Código Penal que sean agravadas por el hecho de ser mujer.

**PARÁGRAFO:** Se entenderá que la violencia es comprobada cuando exista:

1. Sentencia condenatoria ejecutoriada por violencia de género comprobada cuya víctima sea la mujer que desee acceder al subsidio.
2. Medida de protección y/o atención, dictada por la autoridad competente a favor de la mujer que desea acceder al subsidio, de acuerdo con la normatividad que regula la adopción de tales medidas.
3. El dictamen de valoración de Riesgo expedido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que catalogue el riesgo de la mujer como riesgo extremo.

Alberto Castilla Salazar,

Senador de la República”.

#### **6. PROPOSICIÓN AL ARTÍCULO 3°:**

##### **“PROPOSICIÓN SUPRESIVA**

**Senado de la República**

**Comisión VII**

Martes 9 de octubre de 2018

**Sobre el Proyecto de ley número 86 de 2018, por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.**

**Elimínese el Parágrafo 3° del artículo 3° el cual quedará como sigue:**

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así: Artículo 12 Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Sin perjuicio de lo anterior; la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y víctimas de violencia de género comprobada que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley y decretos reglamentarios.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.

Parágrafo 2°. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.

~~Parágrafo 3°. Para efectos de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda con ocasión a la condición de víctima de violencia de género extrema, como criterio de priorización; la entidad otorgante~~

~~excluirá de la conformación del hogar postulante a las personas que hayan sido condenadas por delitos o conductas constitutivas de violencia de género, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.~~

**Parágrafo 3°.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada municipio y distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario. Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

**Parágrafo 4°.** Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.

Alberto Castilla Salazar, José Aulo Polo  
Narváez,  
Senadores de la República”.

**El honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte, presentó las siguientes proposiciones:**

**8. PROPOSICIÓN AL ARTÍCULO 2°:**

“Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2018

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República

Ciudad

**Proposición**

El parágrafo del artículo 2 del PL-86 /2018 Senado quedará así:

**Parágrafo.** Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en el dictamen médico legal emitido por Medicina Legal o quien haga sus veces.

De los señores Senadores,

Carlos Fernando Motoa Solarte,  
Senador Partido Cambio Radical”.

**El honorable Senador Fabián Gerardo Castillo Suárez, presentó las siguientes proposiciones:**

**9. PROPOSICIÓN ARTÍCULO NUEVO:**

**“Proposición modificativa. Proyecto de ley número 86 de 2018. Por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.**

**Proposición**

Agréguese una artículo nuevo al “Proyecto de ley número 86 de 2018. Por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones” el cual quedará así:

**Artículo nuevo:** Sin perjuicio del acceso al beneficio de subsidio en especie para población vulnerable, el Ministerio de Vivienda garantizará el acceso prioritario de las víctimas de violencia de género extrema, a los programas de vivienda de interés prioritario e interés social y todos los programas de los que sea potencial beneficiario en su condición de grupo vulnerable.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación, Comercio, Deporte, entre otros, garantizará el acceso prioritario de las víctimas de violencia de género extremo, a programas y proyectos de emprendimiento, educación y formación profesional, y los que haya lugar, en razón de su condición de grupo vulnerable.

Del Honorable Senador,

Fabián Castillo Suárez”.

**La honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera, presentó las siguientes proposiciones:**

**10. PROPOSICIÓN ARTÍCULO NUEVO:**

**PROPOSICIÓN ADITIVA.** Adiciónese al articulado del texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, una disposición del siguiente tenor:

**ARTÍCULO NUEVO.** Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1537 de 2012 el cual quedará así:

El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento. También será restituible el subsidio si

*se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio o cuando se les compruebe que han sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad, contra las mujeres, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia. En ningún caso, los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda y los conservarán a través de la persona que los represente, adicional, los hijos e hijas o personas en cuidado de una mujer víctima de violencia de género o feminicidio no perderán estos beneficios.*

*Victoria Sandino Simanca Herrera,  
Senadora de la República”.*

## **II. PROPOSICIÓN ARTÍCULO NUEVO:**

**“PROPOSICIÓN ADITIVA.** Adiciónese al articulado del texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, una disposición del siguiente tenor:

*ARTÍCULO NUEVO modifíquese el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012 el cual quedará así:*

*El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o la entidad que haga sus veces, con la asesoría técnica de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer coordinará con entidades públicas o privadas el acompañamiento que desde la perspectiva social requieren los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes, promoviendo acciones que propendan por el derecho a una vida libre de violencias para las mujeres, así como el conocimiento de rutas de atención, sanción y protección colectiva.*

*Las labores de asistencia y acompañamiento también deberán ejercerse por parte de los departamentos, en especial para los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, y en todo caso con prioridad cuando sean los mismos municipios quienes adelanten programas de subsidios familiares de la vivienda en especie. Las secretarías de la mujer y equidad de género harán las veces de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer sobre este asunto.*

*Victoria Sandino Simanca Herrera,  
Senadora de la República”.*

## **12. PROPOSICIÓN ARTÍCULO NUEVO:**

**PROPOSICIÓN ADITIVA.** Adiciónese al articulado del texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, una disposición del siguiente tenor:

*ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1537 de 2012 el cual quedará así:*

g) Promover la construcción de vivienda que propenda por la dignidad humana, que bus-

que salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y en particular de los más vulnerables y que procure preservar los derechos de los niños, las mujeres víctimas de violencias de género y en riesgo de feminicidio, estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad;

i) Promover mecanismos de generación de ingresos para la población beneficiada, especialmente a las mujeres víctimas de violencias de género y en riesgo de feminicidio con el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.

*Victoria Sandino Simanca Herrera,  
Senadora de la República”.*

## **13. PROPOSICIÓN ARTÍCULO NUEVO:**

**“PROPOSICIÓN ADITIVA.** Adiciónese al articulado del texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, una disposición del siguiente tenor:

**ARTÍCULO NUEVO. Confidencialidad y protección.** Para el caso de las personas víctimas de violencia de género se garantizará la confidencialidad de los datos personales y de las situaciones de violencia aportadas para acceder a los beneficios, para lo cual se utilizarán mecanismos diferenciados de comunicación y publicidad de resultados.

*Victoria Sandino Simanca Herrera,  
Senadora de la República”.*

*Todas las proposiciones reposan en el expediente y fueron dadas a conocer oportunamente y previo a la votación, a todos los Honorables Senadores y Senadoras integrantes de esta Célula Legislativa (Reproducción mecánica, para efectos del Principio de Publicidad señalado en la ratio decidendi de la Sentencia C-760/2001).*

*En esta sesión de fecha dieciséis (16) de octubre de 2018, según Acta número 14, se aprobó la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, publicada en la Gaceta del Congreso número 763 de 2018. Puesta a discusión y votación, con votación pública y nominal, esta fue aprobada por trece (13) votos a favor, sobre un total de trece (13) honorables Senadores presentes al momento de la votación, ningún voto negativo, ninguna abstención. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Btle Scaff Nadya Georgette, Castilla Salazar Jesús Alberto, Castillo Suárez Fabián Gerardo, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Lizarazo Cubillos Aydeé, López Peña José Ritter, Mota Solarte Carlos Fernando, Palchucan Chingal Manuel Bitervo, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Uribe Vélez Álvaro, Velasco Ocampo Gabriel. La honorable Senadora*

*Simanca Herrera Victoria Sandino, no votó porque no asistió a esa sesión de fecha 16 de octubre de 2018, según Acta número 14. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.*

*Finalmente, en esta sesión se nombró una **Comisión Accidental** designada para estudio de las proposiciones presentadas en primer debate, la cual quedó conformada por los siguientes honorables Senadores y Senadoras, así: Nadya Blel Scaff (Coordinadora), Laura Fortich Sánchez, Aydee Lizarazo Cubillos, Eduardo Pulgar Daza, Jesús Castilla Salazar, Carlos Fernando Motoa, José Aulo Polo y Gabriel Velasco Ocampo.*

**Sesión de fecha martes veintitrés (23) de dos mil dieciocho (2018), según Acta 15.**

*En sesión de fecha martes veintitrés (23) de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 15, la Comisión Accidental designada para estudio de las proposiciones presentadas en primer debate, ya descritas, presentó el siguiente informe, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 891 de 2018. La sustentación del mismo, por parte de la Honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, se encuentra en el Acta número 15, correspondiente a la sesión de fecha martes 23 de octubre de 2018.*

*El texto del informe presentado por la Comisión Accidental es el siguiente:*

*“Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2018.*

*Honorable Senador*

*HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ*

*Presidente Comisión Séptima*

*SENADO DE LA REPÚBLICA*

*Ciudad*

*Referencia: Informe Comisión Accidental **Proyecto de ley número 086 de 2018**, por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

*Respetado Presidente:*

*Como es de su conocimiento, el día martes 16 de octubre de 2018, se creó la Comisión Accidental para estudiar las proposiciones presentadas al articulado del proyecto referenciado anteriormente.*

*La Comisión Accidental está integrada por los siguientes Senadores y Senadoras: Gabriel José Velasco Ocampo, Carlos Fernando Motoa Solarte, Aydee Lizarazo Cubillo, Laura Ester Fortich Sánchez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo y la Senadora Nadia Blel Scaff, en calidad de Coordinadora. Aunada a la doble calidad de ponente y autora de la iniciativa.*

*Así las cosas, el 17 de octubre de 2018, los Senadores designados se reunieron y discutieron las observaciones al proyecto de ley en mención, en atención a lo anterior, se rinde informe de la Comisión Accidental, bajo los siguientes términos:*

**ANÁLISIS PROPOSICIONES PRESENTADAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2018, POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1537 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

Nº.	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ / NO
1	Carlos Fernando Motoa	<i>Se modifica el párrafo del artículo 2. En el entendido, de que la calidad de víctima de violencia extrema se acreditará de acuerdo a lo consignado en el dictamen médico legal emitido por Medicina legal.</i>	<b>NO.</b> <i>Se sugiere negar la proposición, en el sentido de no hacer exclusivo la prueba al dictamen médico legal, tomando en consideración la regulación existente frente a los criterios para dictar medida de atención, donde se encuentra como plena prueba la historia clínica. Decreto 2734 de 2012</i>
2	Carlos Fernando Motoa	<i>Modificando el título de la iniciativa. Especificando que la modificación a la Ley 1537 es respecto del artículo 12</i>	<b>SÍ.</b> <i>Técnica legislativa</i>
3	Aydee Lizarazo Cubillos	<i>Modifica el artículo 1, esto es el objeto de la iniciativa, en el entendido de que el acceso prioritario sea para las <b>personas</b> víctimas de violencia de género. (no solo para mujeres – se cambia la expresión mujeres )</i>	<b>NO. Sentencia T-967/14</b> <i>“La violencia de <b>género</b> es aquella ejercida “contra las mujeres en general, por el hecho de ser mujer y que se sustenta con frecuencia... en creencias o estereotipos sobre el rol tradicional de sumisión de la mujer a las tareas de la casa y crianza...”. En sentido similar; la corte ha planteado, “Así es claro que en materia civil y de familia, la perspectiva de género, también debe orientar las actuaciones de los operadores de justicia, en conjunto con los principios constitucionales y la especial protección otorgada a la mujer, cuando es víctima de cualquier tipo de violencia.”</i>

N°.	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ / NO
			<p><b>Sentencia T-531/17 (La de la exhortación)</b> Refiriéndose a la violencia extrema, ha dicho: “Debido a la gravedad de estas conductas, el Estado ha implementado, como bien se evidenció en el acápite cuarto de esta providencia, diferentes políticas de criminalización encaminadas a mitigar, proteger y sancionar la violencia de género, las cuales son indispensables para la reivindicación de los derechos de las mujeres.</p> <p>Sin embargo, en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, como lo es el derecho a la vivienda, que para el caso objeto de estudio cobra importancia, el Estado no ha adoptado medidas tendientes a garantizar su consecución. Pues si bien, en materia de vivienda se han implementado políticas con enfoque diferencial como es la Ley 1537 de 2012 que da un trato preferente para aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad, se omitió tener en cuenta a las personas víctimas de la violencia género extrema” (...)</p> <p>Ahora, quizás el principal tipo de violencia extrema, es la tentativa de Femicidio, como la manifestación más extrema del abuso y la violencia. Delito, que hace referencia a un tipo de homicidio específico en el que un varón asesina a una mujer, por ser de sexo femenino. Se produce como consecuencia de cualquier tipo de violencia de género, como pueden ser las agresiones físicas, la violación, la maternidad forzada o la mutilación genital.</p> <p>Por lo traído a colación, se propone se niegue esta proposición. El querer y sentido del legislador va acorde con la exhortación de honorable corte constitucional y en pro de coadyuvar en la consecución de una igualdad material ante la ley.</p> <p>Esta iniciativa va encaminada como garantía a la mujer, grupo vulnerable producto de la posición dominante que han tenido por la historia el hombre sobre ellas. Así mismo, en correlación con normativas que buscan garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia.</p>
4	Aydee Lizarazo Cubillos	Modifíquese el artículo 2° de la iniciativa, en el entendido de cambiar la denuncia por la medida de protección por violencia intrafamiliar. (personas)	<b>SÍ.</b> Con modificación. Se mantiene el criterio de mujer, no se cambia a personas. No obstante, si se cambia denuncia por la medida de protección, tomando en cuenta que cuando la mujer acude ante un juez de familia, o municipal, este debe evaluar la situación y es quien determina si hay lugar o no a la medida, tomando en cuenta los criterios ya establecidos. Lo anterior conforme a la sentencia C-776 de 2010. Con el fin de evitar posibles reclamaciones para obtener beneficios. Decreto 2734 de 2012
5	Fabián Castillo Suárez	Artículo nuevo. Mediante el cual se busca que, sin perjuicio del acceso al beneficio de subsidio en especie, el Minvivienda garantice acceso prioritario a programas de vivienda de interés prioritario e interés social.	<b>NO.</b> El proyecto de ley, no entra a modificar la política pública de vivienda. Este se limita, al cumplimiento de una exhortación realizada por la Corte Constitucional, de creación de criterios de priorización para las víctimas de violencia de género extrema.

N°.	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ / NO
		Además de ello un párrafo donde MinE-ducación, Comercio, Deporte, garantizarán el acceso prioritario de las víctimas de género extremo, a programas y proyectos de emprendimiento, educación y formación profesional, en razón de la condición de grupo vulnerable.	En ese sentido, se sugiere, no aprobar esta proposición, dado que desfasa el objeto mismo del proyecto. Y de aprobarse, iría en contravía marco fiscal. (Artículo 7° de la Ley 819 de 2003)
6	<i>Jesús Alberto Castilla José Aulo Polo N.</i>	<i>Modifíquese el artículo 2° de la iniciativa, en el sentido de eliminar el párrafo 3°. El cual trata de los criterios de exclusión.</i>	<b>SÍ.</b>
7	<i>Jesús Alberto Castilla</i>	<i>Modifíquese el artículo 2° de la iniciativa, en el sentido de una violencia de género comprobada. Y tres causales de violencia de género comprobada. (Sentencia Condenatoria Ejecutoriada, medida de protección y/o atención dictada por autoridad competente, dictamen de valoración de riesgo)</i>	<b>NO.</b> <i>Las medidas de atención que existen hoy en temas de violencia contra la mujer, no requieren sentencias condenatorias. Ni hablan de una violencia comprobada, es por ello que se sugiere la negación de esta proposición, toda vez que es menos garantista en comparación a la normativa que se ha logrado en el Estado colombiano que van encaminadas a la protección de todo tipo de violencia contra la mujer y las medidas de sensibilización. Así mismo, se debe dejar en claridad, que esta iniciativa no está otorgando por sí misma un beneficio, como ocurre en otras instancias, donde sí se requiere una violencia comprobada, estos son los casos deducción de los impuestos para empleadores que contraten a mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, en aras del mejor entendimiento del artículo, se aceptan sugerencias producto de la concertación y se hacen modificaciones al mismo.</i>
8	Victoria Sandino Simanca	<i>Se adiciona un artículo nuevo sobre la confidencialidad de los datos aportados para la adquisición de los beneficios.</i>	<b>SÍ.</b> <i>Se acepta la proposición con modificaciones. Lo anterior, en el entendido de no incluir la confidencialidad, no obstante, no se realiza como artículo nuevo. Se incluye como párrafo.</i>
9	<i>Victoria Sandino Simanca</i>	Artículo nuevo, modificando el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012. g) Promover la construcción de vivienda que propenda por la dignidad humana, que busque salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y en particular de los más vulnerables y que procure preservar los derechos de los niños, <u>las mujeres víctimas de violencias de género y en riesgo de feminicidio</u> , estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad; i) Promover mecanismos de generación de ingresos para la población beneficiada, especialmente a <u>las mujeres víctimas de violencias de género y en riesgo de feminicidio</u> con el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.	Las modificaciones no guardan relación con el objeto de la iniciativa y la argumentación expuesta en la exposición de motivos. La iniciativa es una respuesta del legislativo a la exhortación de la Corte Constitucional frente al déficit de vivienda para las víctimas de violencia de género extrema, en el contexto del subsidio de vivienda en especie. En ese sentido, crea un criterio de priorización, esta no modifica la política general de vivienda.
10	Victoria Sandino Simanca	Un artículo nuevo, modificando el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012 el cual quedará así: El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o la entidad que haga sus veces, con la asesoría técnica de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer coordinará con entidades públicas o privadas el acompañamiento que desde la perspectiva social requieren los proyectos	Las modificaciones no guardan relación con el objeto de la iniciativa y la argumentación expuesta en la exposición de motivos. La iniciativa es una respuesta del legislativo a la exhortación de la Corte Constitucional frente al déficit de vivienda para las víctimas de violencia de género extrema, en el contexto del subsidio de vivienda en especie. En ese sentido, crea un criterio de priorización, esta no modifica la política general de vivienda.



N°.	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ / NO
		<p>de Vivienda de Interés Prioritario en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes, <u>promoviendo acciones que propendan por el derecho a una vida libre de violencias para las mujeres. Así como el conocimiento de rutas de atención, sanción y protección colectiva.</u></p> <p>Las labores de asistencia y acompañamiento también deberán ejercerse por parte de los departamentos, en especial para los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, y en todo caso con prioridad cuando sean los mismos municipios quienes adelanten programas de subsidios familiares de la vivienda en especie. <u>Las secretarías de la mujer y equidad de género harán las veces de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer sobre este asunto.</u></p>	
11	Victoria Sandino Simanca	<p>Un Artículo Nuevo, modificando el artículo 8° de la Ley 1537 de 2012</p> <p>El Subsidio Familiar de Vivienda será restituable al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.</p> <p>También será restituable el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio o cuando se les compruebe que han sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad, <u>contra las mujeres</u>, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia. En ningún caso, los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda y los conservarán a través de la persona que los represente, <u>adicional, los hijos e hijas o personas en cuidado de una mujer víctima de violencia de género o feminicidio no perderán estos beneficios.</u></p>	<p>Las modificaciones no guardan relación con el objeto de la iniciativa y la argumentación expuesta en la exposición de motivos. La iniciativa es una respuesta del legislativo a la exhortación de la Corte Constitucional frente al déficit de vivienda para las víctimas de violencia de género extrema, en el contexto del subsidio de vivienda en especie. En ese sentido, crea un criterio de priorización, esta no modifica la política general de vivienda.</p>

**CONCLUSIÓN**

De las 11 proposiciones presentadas, las cuales fueron objeto de estudio de esta comisión, tenemos que, sobre 10 proposiciones, se logró acuerdo. No obstante, sobre la proposición de la Senadora Aydeé Lizarazo, pese a que la mayoría de los integrantes

de la comisión se encuentran a favor de la de la acción afirmativa de la mujer víctima de violencia de género extrema, no se logró acuerdo, toda vez que la senadora Lizarazo, se mantiene en la posición de que la medida sea para toda persona. En ese sentido, será la comisión en pleno quien tome la decisión.

**CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE Y EL TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

TÍTULO	TÍTULO
<p>“Por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>“Por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”</p>
<p>EL CONGRESO COLOMBIA DECRETA</p>	<p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p>
<p><b>Artículo 1°.</b> Objeto de la iniciativa. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las mujeres víctimas de violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para población vulnerable, previo cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiario en forma preferente en los términos del artículo 12 de Ley 1537 de 2012.</p>	<p>IGUAL</p>

TÍTULO “Por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”	TÍTULO “Por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”
<p><b>Artículo 2°. Violencia de género extrema.</b> Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas:</p> <p>a) Tentativa de feminicidio. b) Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. c) Maltrato físico, psicológico que deje secuelas irreversibles en la salud de la víctima.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica, el dictamen médico legal o el escrito de denuncia.</p>	<p><b>Artículo 2°. Violencia de género extrema.</b> Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas:</p> <p>a) Tentativa de feminicidio. b) Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. c) <b>Violencia sexual</b> d) Maltrato físico, psicológico que deje secuelas <b>permanentes</b> en la salud de la víctima.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica, el dictamen médico legal, <b>o la medida de protección por violencia intrafamiliar.</b></p>
<p><b>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedara así. Artículo 12.</b> Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley y decretos reglamentarios.</p> <p>Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para efectos de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda con ocasión a la condición de víctima de violencia de género extrema, como criterio de priorización; la entidad otorgante excluirá de la conformación del hogar postulante a las personas que hayan sido condenadas por delitos o conductas constitutivas de violencia de género, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada municipio y distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Adminis</p>	<p><b>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedara así. Artículo 12.</b> Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley y decretos reglamentarios.</p> <p>Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada municipio y distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario.</p> <p>Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad</p>

TÍTULO	TÍTULO
“Por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”	“Por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”
<p>trativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario.</p> <p>Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.</p>	<p>Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Los datos personales aportados como prueba para la obtención de los beneficios descritos en el presente artículo, serán tratados conforme a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 o la que haga sus veces.</p>
<b>Artículo 4°.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	IGUAL

En consideración a las razones expuestas, se propone de manera respetuosa a la Comisión Séptima del Senado de la República acoger de manera afirmativa el texto propuesto por la Comisión Accidental del Proyecto de ley número 086 de 2018, por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores,

GABRIEL JOSÉ VELASCO OCAMPO  
MOTOA SOLARTE

CARLOS FERNANDO

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLO  
SÁNCHEZ

LAURA ESTER FORTICH

JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
NARVÁEZ

JOSÉ AULO POLO

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA  
SCAFF

NADYA GEORGETTE BLEL  
(Coordinadora)

### TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2018

por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Objeto de la iniciativa. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las mujeres víctimas de violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para población vulnerable, previo cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiario en forma preferente en los términos del artículo 12 de Ley 1537 de 2012.

**Artículo 2°.** Violencia de género extrema. Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial; excesivo, grave e irreparable por su condición de género. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas:

- Tentativa de feminicidio.
- Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares.
- Violencia sexual**
- Maltrato físico, psicológico que deje secuelas permanentes en la salud de la víctima.

**Parágrafo.** Para efectos de la presente ley, la calidad como víctima de violencia extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignado en la historia clínica, el dictamen médico-legal, o la medida de protección por violencia intrafamiliar.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 12.** Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza

extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar; personas en situación de discapacidad, adultos mayores y víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley y decretos reglamentarios.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.

**Parágrafo 2°.** En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.

**Parágrafo 3°.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada municipio y distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario.

Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

**Parágrafo 4°.** Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito,

el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.

**Parágrafo 5°.** Los datos personales aportados como prueba para la obtención de los beneficios descritos en el presente artículo, serán tratados conforme a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 o la que haga sus veces.

**Artículo 4°.** Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores,

GABRIEL JOSÉ VELASCO OCAMPO  
MOTOA S

CARLOS FERNANDO

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLO  
FORTICH S

LAURA ESTER

JESÚS ALBERTO CASTILLA S  
AULO

POLO NARVÁEZ JOSÉ

EDUARDO PULGAR DAZA

NADIA BLEL SCAFF  
(Coordinadora)"

La Secretaría dejó constancia que lo que se somete a votación es el texto propuesto presentado en el informe de la Comisión Accidental, arriba relacionado y el cual reposa en el expediente del Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, publicado en la **Gaceta del Congreso** 891 de 2018.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, "Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política", se obtuvo la siguiente votación:

## 2.1. VOTACIÓN DEL INFORME PRESENTADO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL.

Puesto a discusión y consideración el informe presentado por la Comisión Accidental, este fue aprobado con votación pública y nominal, por doce (12) votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de doce (12) Honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Blel Scaff Nadia Georgette, Castilla Salazar Jesús Alberto, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Lizarazo Cubillos Aydeé, López Peña José Ritter, Mota Solarte Carlos Fernando, Polo Narvárez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro, Velasco Ocampo Gabriel. El honorable Senador Castillo Suárez Fabián Gerardo, no votó porque no se encontraba presente al momento de la votación; llegó en el transcurso de la sesión. El honorable Senador Palchucan Chingal Manuel Bitervo, no votó porque no asistió a esa sesión de fecha martes 23 de octubre de 2018, según Acta número 15. Su excusa fue enviada oportunamente

a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**2.2. VOTACIÓN DEL TEXTO PROPUESTO PRESENTADO EN EL INFORME DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL (ARTICULADO EN BLOQUE, LOS 4 ARTÍCULOS, EL TÍTULO Y EL DESEO DE LA COMISIÓN DE QUE ESTE PROYECTO PASE A SEGUNDO DEBATE)**

Puesto a discusión y consideración el Texto Propuesto, presentado por la Comisión Accidental, su articulado en bloque (propuesto por el honorable Senador Gabriel Velasco Ocampo), los 4 artículos, el título y el deseo de la Comisión de que este Proyecto pase a segundo debate, se obtuvo su aprobación con votación pública y nominal, por doce (12) votos a favor; ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de doce (12) Honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Blél Scaff Nadia Georgette, Castilla Salazar Jesús Alberto, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Lizarazo Cubillos Aydeé, López Peña José Ritter, Motoa Solarte Carlos Fernando, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro, Velasco Ocampo Gabriel. El honorable Senador Castillo Suárez Fabián Gerardo, no votó porque no se encontraba presente al momento de la votación; llegó en el transcurso de la sesión. El honorable Senador Palchucan Chingal Manuel Bitervo, no votó porque no asistió a esa sesión de fecha martes 23 de octubre de 2018, según Acta número 15. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

El título del Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, quedó aprobado de la siguiente manera: “por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

- Seguidamente fueron designados ponentes para Segundo Debate, en estrado: los Honorables Senadores: Nadia Georgette Blél Scaff, Victoria Sandino Simanca Herrera, Jesús Alberto Castilla Salazar, Laura Ester Fortich Sánchez y Honorio Miguel Henríquez Pinedo. Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.
- La relación completa del Primer Debate al Proyecto de Ley número 86 de 2018 Senado, se halla consignada en las siguientes Actas: número 14, de fecha martes dieciséis (16) y martes veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018), legislatura 2018-2019.
- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del **proyecto de ley 86 de 2018 Senado, de la Legislatura 2018-2019: Martes dos (2) de octubre de dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 12 de esa fecha; martes nueve (9) de octubre de dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 13 de esa fecha; y martes 16 de octubre de 2018, según Acta 14.**

**INICIATIVA:** Honorables Senadoras Nadia Georgette Blél Scaff, Nora García Burgos.

**RADICADO: EN SENADO:** 08-08-2018. **EN COMISIÓN:** 17-08-2018. **EN CÁMARA:** xx-xx-201X.

**PUBLICACIONES – GACETAS**

Texto Original	Ponencia 1 <sup>er</sup> Debate Senado	Texto Definitivo Com. VII Senado	Ponencia 2 <sup>do</sup> Debate Senado	Texto Definitivo Plenaria Senado	Ponencia 1 <sup>er</sup> Debate Cámara	Texto Definitivo Com. VII Cámara	Ponencia 2 <sup>do</sup> Debate Cámara	Texto Definitivo Plenaria Cámara
4 Art. <a href="#">585/2018</a>	3 Art. 763/2018 4 Art. 805/2018							

**TRÁMITE EN SENADO**

**AGO.29.2018:** Designación Ponentes mediante Oficio CSP-CS-0787-2018.

**SEP.26.2018:** Radican Informe de Ponencia para Primer Debate.

**SEP.26.2018:** Se manda a publicar Ponencia para primer Debate mediante oficio CSP-CS-0944-2018.

**OCT.16.2018:** Se aprobó proposición final del informe de ponencia y se designó Comisión Accidental para estudiar las proposiciones presentadas al articulado.

**Comisión Accidental designada para estudio de las proposiciones presentadas en primer debate:** honorable Senadora Nadia Blél Scaff (Coordinadora), honorables Senadores Laura Fortich Sánchez, Aydeé Lizarazo Cubillos, Eduardo Pulgar Daza, Jesús Castilla Salazar, Carlos Fernando Motoa, José Aulo Polo y Gabriel Velasco Ocampo.

**Número de artículos texto original:** cuatro (4) artículos.

**Número de artículos ponencia para primer debate Senado:** tres (3).

**Número de artículos informe Comisión Accidental:** cuatro (4) artículos.

**Número de artículos aprobados en Comisión Séptima de Senado:** Cuatro (4) artículos.

El informe presentado por la Comisión Accidental reposa en el expediente y fue dado a conocer oportunamente, y previo a la votación, a todos los honorables Senadores y Senadoras integrantes de esta célula legislativa (reproducción mecánica, para efectos del Principio de Publicidad señalado en la ratio decidendi de la Sentencia C-760/2001).

El Honorable Senador **Jesús Alberto Castilla Salazar**, dejó la siguiente Constancia:

**“Constancia**

**Comisión Séptima del Senado de la República**  
**Sesión del 23 de octubre de 2018**

He suscrito el informe de la comisión accidental para el Proyecto de ley No. 86 de 2018 Senado, toda

vez que con el nuevo texto propuesto se resolvieron mis principales preocupaciones que eran las de eliminar un párrafo con posibles vicios de inconstitucionalidad y dejar plasmado en el proyecto de ley los mecanismos mediante los cuales se prueba la violencia contra la mujer, con el propósito de poder aplicar la medida una vez sea expedida esta norma. Sin embargo, dejo constancia que no tuvo eco mi propuesta de incluir en el literal C del artículo 2° a las mujeres que tengan secuelas transitorias superiores a 30 días. A mi juicio, y considerando los protocolos de atención y valoración de lesiones no fatales del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las agresiones que son calificadas con más de 30 días de incapacidad son realmente graves o extremas, aunque no dejen secuelas de carácter permanente. Por lo tanto, dejo esta constancia con el propósito de que en próximos debates se considere incluir esta consideración.

**Alberto Castilla Salazar,**  
Senador de la República,  
Polo Democrático Alternativo”.

Esta constancia la dejó el Senador Jesús Alberto Castilla, “... para que en la discusión en la ruta que va a seguir este proyecto, se pueda tener en cuenta y se incluyan también en el mismo, las secuelas transitorias superiores a 30 días de incapacidad;...”.

La Secretaria explicó que conforme al reglamento, las constancias no se discuten ni se aprueban, por lo tanto, la constancia así como la sustentación de la misma por parte del honorable Senador Jesús Alberto Castilla, se encuentran insertas en al Acta número 14, de la sesión de la fecha (16 de octubre de 2018) y reposa en el expediente del Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado.

Finalmente, el honorable Senador, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, solicitó a la honorable Senadora Nadia Georgette Blel Scaff, coordinadora ponente, tener en cuenta para segundo debate la proposición por él comentada, señalando que “es importante también la efectúe el Ministerio de Vivienda”.

El texto de la proposición presentada por el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, es el siguiente:

**“Proposición aditiva al Proyecto de ley número 86 de 2018 “por medio del cual se modifica la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones”**

Añádase un párrafo al artículo 2° de la iniciativa, bajo los siguientes términos:

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, las entidades competentes para determinar quién es víctima de violencia de género extrema, serán: cuando se acredite por historia clínica, la entidad de salud correspondiente, cuando sea por dictamen médico legal será el Instituto de Medicina Legal; cuando sea medida de protección familiar lo realizará la comisaría de familia o el juzgado de familia correspondiente.

Cordialmente,

**Honorio Miguel Henríquez Pinedo**  
Senador de la República”.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de octubre del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del texto definitivo aprobado en primer debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha martes veintitrés (23) de octubre del año dos mil dieciocho (2018), según Acta número 15, en treinta y tres (33) folios, al **Proyecto de ley 86 de 2018 Senado**, por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones. Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA AL INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2018 SENADO, 97 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica.

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista:

HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO

Senado de la República

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

**Asunto: Comentarios al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley 221 de 2018 Senado, 097 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de

Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene por objetivo establecer un conjunto de medidas para la promoción, estímulo y protección del trabajo de los actores y actrices, así como garantizar sus derechos laborales y, en general, dignificar su profesión.

En primer lugar, es importante manifestar que el artículo 3° del proyecto de ley establece que las producciones dramáticas de cine, televisión, teatro y otras formas de lenguaje se considerarán como expresiones del patrimonio cultural de la nación.

Al respecto, resulta pertinente señalar que el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008<sup>1</sup>, que modificó el artículo 4° de la Ley 397 de 1997<sup>2</sup>, contempla que toda manifestación artística inmaterial será considerada como elemento integrante del patrimonio cultural de la nación, en los siguientes términos:

*Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 397 de 1997 el cual quedará, así:*

*Artículo 4°. Integración del patrimonio cultural de la nación. El patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.*

(...). (Subrayado fuera del original).

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, que modificó el artículo 8° de la Ley 387 de 1997, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, será el responsable de realizar la declaración de interés cultural.

Teniendo en cuenta lo anterior, en caso de que todas las producciones dramáticas de naturaleza lingüística, sonora, musical, audiovisual, fílmica, testimonial o documental, sean consideradas por mandato legal como parte del patrimonio cultural

de la nación y, en consecuencia, incluidas en el régimen especial de protección de los bienes de interés cultural, se estaría omitiendo la legislación vigente aplicable para la declaratoria de patrimonio cultural, lo que es violatorio del principio de igualdad respecto de todo lo que es susceptible de tener esa declaratoria a la luz de la Ley 1185 de 2008, bajo el cumplimiento de unos requisitos y estudio previo por parte del Ministerio de Cultura.

De otro lado, el artículo 7° del proyecto de ley crea el Registro Nacional de Actores y Actrices (en adelante “Registro”), a cargo del Ministerio de Cultura, como herramienta para registrar la información de los actores y actrices y así facilitar el diseño de políticas públicas que promuevan y protejan el trabajo de este grupo poblacional.

Frente al Registro, esta Cartera encuentra que su implementación podría representar costos para la nación hasta de **\$15.000 millones** en el primer año y de **\$8.800 millones** anuales a partir del segundo año. Se resalta que para determinar dichos valores, se acudió a la información suministrada por el Ministerio del Interior<sup>3</sup> y la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia<sup>4</sup>. Según el Ministerio del Interior la estructuración y puesta en marcha de un registro de cobertura nacional asciende a la suma de **\$15.000 millones**, dado que incluye la compra de equipos de diagnóstico, arquitectura, integración con otras fuentes de información, minería de datos y producción. Desde la perspectiva de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia, a partir del segundo año los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica representan costos de **\$8.800 millones** anuales. Este valor incorpora la disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la plataforma tecnológica.

Con fundamento en lo anterior y con el propósito de no generar costos adicionales para la nación, los recursos asociados a la implementación y funcionamiento del Registro deberán ser priorizados en la programación del presupuesto del Ministerio de Cultura y ajustarse a las proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, lo cual debe quedar expreso en el proyecto.

Por su parte, el artículo 5° del proyecto de ley consagra la obligación del Estado de fomentar programas de profesionalización y formación de los actores en los diferentes niveles de educación formal y de educación para el trabajo y el desarrollo humano (en artes escénicas o afines a la actuación). A su vez, el artículo 13 del proyecto propone la creación de una mesa de trabajo, liderada por el Ministerio del Trabajo, para construir de manera concertada entre las partes interesadas las políticas públicas que incentiven la contratación de los actores inscritos

<sup>1</sup> “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”.

<sup>3</sup> Oficio enviado el 3 de febrero de 2017 por el Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior.

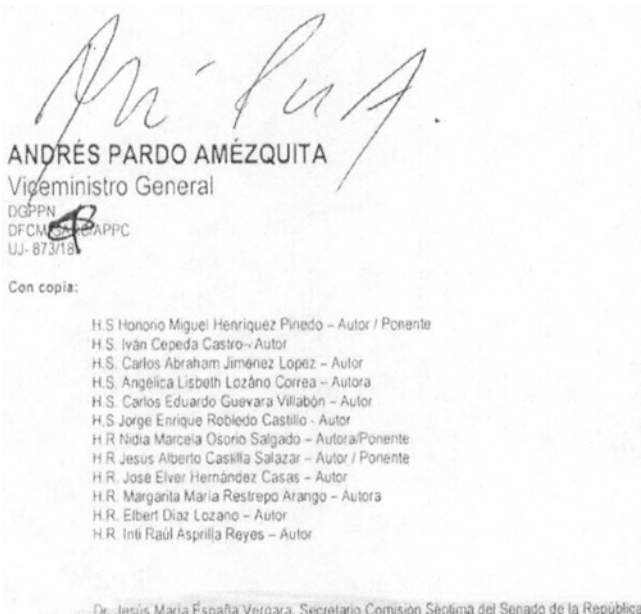
<sup>4</sup> Oficio número 5-2016-294519/DIPON-OFPLA-40 1 enviado el 27 de octubre de 2016.

en el Registro y que fomenten discusiones sobre las condiciones laborales del gremio.

En relación con estos artículos, el Ministerio pone de presente que las propuestas enunciadas anteriormente pueden ser asumidas sin costo adicional por el Ministerio del Trabajo, toda vez que, según el Decreto 4108 de 2011<sup>5</sup>, dicha Cartera Ministerial tiene como función generar empleos de calidad, con derechos a la protección social, construir acuerdos con el propósito de consolidar el desarrollo social y económico, y capacitar y formar el talento humano.

Por lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



ANDRÉS PARDO AMÉZQUITA  
Viceministro General  
DGPPN  
DFCM/SGP/APPCC  
UJ- 873/18

Con copia:

- H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo – Autor / Ponente
- H.S. Iván Cepeda Castro – Autor
- H.S. Carlos Abraham Jiménez Lopez – Autor
- H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa – Autora
- H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón – Autor
- H.S. Jorge Enrique Robledo Castillo – Autor
- H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado – Autora/Ponente
- H.R. Jesús Alberto Castilla Salazar – Autor / Ponente
- H.R. José Elver Hernández Casas – Autor
- H.R. Margarita María Restrepo Arango – Autora
- H.R. Eibert Díaz Lozano – Autor
- H.R. Intli Raúl Asprilla Reyes – Autor

Dr. Jesús María España Vergara, Secretario Comisión Séptima del Senado de la República

### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de octubre del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

**Concepto:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Refrendado por:** doctor *Andrés Pardo Amézquita*, Viceministro General.

**Al Proyecto de ley número 221 de 2018 Senado, 097 de 2017 Cámara.**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para*

*quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** cuatro (4) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** martes treinta (30) de octubre de 2018.

**Hora:** 9:30 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONTENIDO

Gaceta número 920 - Miércoles, 31 de octubre de 2018	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960. ....	Págs. 1
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara de Representantes, 193 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo. ....	12
TEXTOS DE COMISIÓN	
Texto definitivo, (Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, en sesiones ordinarias de fecha: martes dieciséis (16) y martes veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018), según Actas números 14 y 15 respectivamente, de la legislatura 2017-2018) y texto propuesto por la Comisión Accidental al Proyecto de ley número 86 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se dictan otras disposiciones.....	24
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley número 221 de 2018 Senado, 97 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.....	38

<sup>5</sup> Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.