



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 817

Bogotá, D. C., viernes, 6 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego y se dictan otras disposiciones en materia de prevención de incendios forestales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Consideraciones generales

Artículo 1°. *Del manejo integral del fuego.*
La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para el manejo integral del fuego, entendido como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento del fuego, la reducción del riesgo de incendios y el manejo de áreas naturales afectadas por el fuego, con el propósito explícito de contribuir a la conservación de ecosistemas, la planificación para el desarrollo seguro y sostenible, así como la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las personas.

Artículo 2°. *Principios y normas generales.*

1. La prevención de incendios forestales se declara como prioridad nacional y de importancia estratégica para la conservación del patrimonio forestal del país, así como para la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de los colombianos.
2. El Estado reconoce que los socioecosistemas son dinámicos y que en su funcionamiento intervienen múltiples factores bióticos, abióticos y sociales, por lo cual se requiere un seguimiento y monitoreo permanente, para

adaptar las prácticas de manejo y gestión del fuego acorde a las necesidades que surgen en cada contexto.

3. El Estado reconoce la importancia de investigar sobre el régimen de incendios del país y la ecología de los ecosistemas dependientes e influenciados por el fuego, como prioridad para el desarrollo de estrategias de gestión y manejo que promuevan la conservación de estos ecosistemas y sus servicios asociados.
4. Es prioridad del Estado la prevención de incendios en ecosistemas sensibles al fuego, ecosistemas en algún grado de amenaza según la Lista Roja de Ecosistemas de Colombia, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Áreas con Valores Objeto de Conservación, Áreas con alto índice de fragmentación y Áreas degradadas.
5. Los protocolos de actuación para la supresión de fuegos deben ser prioritarios en las áreas de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
6. El Objetivo del manejo integral del fuego es apoyar la conservación de los ecosistemas y de su diversidad biológica, reduciendo el riesgo de incendios.
7. Las acciones para prevenir y controlar los incendios forestales deberán ser adoptadas y ejecutadas de manera conjunta y coordinada entre el Estado, la sociedad civil y el sector productivo, en el marco de los requerimientos básicos para la conservación de los ecosistemas y su diversidad biológica.
8. El Estado promoverá el desarrollo de prácticas que apunten a la prevención de los incendios forestales y restauración de

áreas afectadas por incendios forestales como un reconocimiento de los beneficios económicos, sociales y ambientales que generan los bosques para el país.

9. El Estado reconoce el fuego como un elemento fundamental en las prácticas de los pueblos indígenas, campesinos y afrocolombianos; por lo cual estimulará el rescate, la conservación y protección de los conocimientos ancestrales y tradicionales asociados al uso del fuego, y permitirá su uso siempre y cuando no se afecte el patrimonio forestal y ecológico y se respete la normatividad asociada a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
10. El Estado garantiza el derecho de las comunidades indígenas y afrocolombianas a la libre toma de decisiones, dentro del marco de la Constitución y la ley, respecto al uso del fuego de carácter sostenible que desearan emprender en sus territorios, conforme a la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, y demás normas complementarias, siempre y cuando no se afecte el patrimonio forestal y ecológico y se respete la normatividad asociada a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
11. Reconociendo la importancia de las áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales de Colombia para el país y considerando las presiones a las cuales son sometidas las mismas, se prohíbe todo tipo de quemas al interior de las áreas protegidas y en la zona con función amortiguadora de 5 km alrededor de cada área.
12. El fomento de las actividades de manejo integral del fuego debe estar dirigido a la conservación y manejo sostenible de los ecosistemas, a la generación de empleo y al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales y de la sociedad en general.
13. A fin de aumentar el cumplimiento de las normas legales del manejo del fuego a partir de la información y capacitación de los ciudadanos, el Estado promoverá en el ámbito nacional, departamental y municipal, la difusión masiva de la importancia de la prevención de incendios forestales y los valores de los bosques, así como las medidas dispuestas en la presente ley.
14. El Estado estimulará el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica, así como el rescate, la conservación y la protección de los conocimientos ancestrales y tradicionales y su divulgación, como elementos fundamentales para el manejo integral del fuego, la prevención de incendios forestales y la restauración de áreas afectadas por el fuego.

15. Las normas dispuestas en la presente ley deben integrar las formas de conocimiento e información disponibles a nivel operativo, científico y de experiencias locales. Igualmente deben tener un enfoque multiescalar y estar articulada a la ordenación del paisaje.

Artículo 3°. Interés prioritario e importancia estratégica. Se declara de interés prioritario e importancia estratégica para la nación las actividades relacionadas con el manejo integral del fuego, la prevención de incendios forestales y la restauración de áreas naturales afectadas por el fuego, así como el conocimiento y la investigación en torno al fuego.

Se dictan los lineamientos para la prevención de incendios forestales, el manejo integral del fuego, la recuperación y restauración de áreas afectadas por fuego y para la investigación del fuego, lineamientos que deberán ser reglamentados e implementados por las autoridades competentes de acuerdo con la presente ley y las demás normas que regulan las materias a que se refiere:

a) Prevención de incendios forestales

- Se prohíben las quemas en áreas en las cuales esta práctica fomente el establecimiento de especies invasoras.
- Se promocionará la construcción de infraestructura adecuada en zonas con alto riesgo de incendios forestales para su detección y atención.
- Se articulará las instituciones gubernamentales con las autoridades indígenas para las prácticas de prevención, el manejo adecuado del fuego y las sanciones por afectación del patrimonio forestal al causar incendios forestales. En el caso de las comunidades presentes al interior de áreas protegidas se dará cumplimiento a los acuerdos establecidos en la declaratoria de áreas - Programa REM Colombia.
- Se desarrollarán e implementarán programas de extensión comunitaria y educación ambiental para la comprensión efectiva por parte de las comunidades.
- Se apoyará el desarrollo e implementación de redes de alerta temprana comunitarias.
- Se promoverán prácticas de prevención de incendios forestales en predios rurales con áreas de bosque, las cuales se deben definir con base en la extensión del recurso forestal y la susceptibilidad del área a incendios forestales.
- Se adelantarán actividades orientadas a la conformación de brigadas de empleados y comunidades preparadas en los temas de prevención, control y extinción de incendios forestales en las áreas de actuación de las empresas forestales y en especial en los Núcleos de Desarrollo Forestal, con el fin de

garantizar una respuesta rápida y eficiente ante la ocurrencia de estos eventos.

b) Manejo integral del fuego

- Se incorporará paulatinamente el uso del fuego en actividades de supresión bajo el principio de precaución y con las capacidades operativas y tecnológicas necesarias.
- Se impulsará la participación de privados en la gestión de las actividades de prevención de incendios, control de fuegos, así como recuperación y monitoreo de áreas afectadas por incendios.
- Se promoverán acuerdos entre comunidades, empresa privada e instituciones para establecer planes de prevención de incendios, manejo del fuego, y recuperación de áreas afectadas por incendios forestales, así como para la asignación de recursos.
- Se fortalecerán las capacidades técnicas y de conocimientos del Cuerpo de Bomberos para el manejo integral del fuego.
- Se mejorarán las capacidades de las comunidades locales en el manejo del fuego.

c) Recuperación y restauración de áreas afectadas por fuego

- Se promoverá el desarrollo de prácticas de rehabilitación, recuperación y/o restauración ecológica de ecosistemas afectados por el fuego. Estas prácticas se definirán en conjunto con Instituciones de Educación Superior Acreditadas y Grupos de Investigación reconocidos por Colciencias.
- Se promoverá la articulación de Instituciones de Educación Superior Acreditadas, Grupos de Investigación reconocidos por Colciencias y del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en las actividades de investigación, seguimiento y monitoreo de áreas afectadas por incendios forestales.

d) Investigación en torno al fuego

- Instituciones de Educación Superior Acreditadas y Grupos de Investigación reconocidos por Colciencias, podrán realizar quemas controladas con fines de investigación bajo el principio de precaución, siempre y cuando cuenten con las capacidades técnicas y operativas y se apoyen en los entes de atención de emergencias.
- Investigadores del fuego podrán acompañar prácticas o atención de incendios bajo el principio de precaución, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establezcan los diferentes cuerpos de atención de emergencias.
- Se impulsará la investigación sobre las causas y dinámicas de los incendios forestales.
- Se priorizará la investigación para establecer los regímenes naturales del fuego de los

ecosistemas dependientes del fuego e influenciados por el fuego.

- Se priorizará la investigación para conocer los impactos del fuego sobre la flora, fauna, suelos, agua y calidad del aire de los diferentes ecosistemas.
- Se priorizará la investigación para el diseño de estrategias de manejo integral del fuego.
- Se articularán los investigadores del fuego en el diseño de estrategias, programas y proyectos asociados a la prevención de incendios forestales, gestión del riesgo, manejo integral del fuego y recuperación de áreas afectadas en los diferentes instrumentos de planificación territorial.

CAPÍTULO II

Institucionalidad y competencias

Artículo 4°. *Atribuciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.* Serán responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las siguientes atribuciones:

- a) Definir e implementar medidas exigentes para la evaluación y mitigación de impactos generados por incendios forestales.
- b) Diseño e implementación de la medición y mitigación de emisiones atmosféricas generadas por incendios forestales, principalmente en ciudades.
- c) Definir e implementar medidas exigentes para la evaluación y mitigación de impactos generados por incendios forestales. Parques Nacionales Naturales propenderá por la realización de la evaluación de dichos impactos el interior de las áreas protegidas teniendo en cuenta la evaluación del alcance por accesibilidad y orden público.

Artículo 5°. *Atribuciones de Parques Nacionales Naturales de Colombia.* Serán responsabilidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia las siguientes atribuciones:

- a) Parques Nacionales Naturales de Colombia es la única institución encargada para definir las prácticas de manejo del fuego en ecosistemas dependientes del fuego al interior de las áreas protegidas del SINAP, su competencia se ejercerá de forma preferente en las mismas áreas.
- b) Las prácticas de manejo del fuego al interior de los parques se harán bajo el principio de precaución, por lo cual cualquier tipo de actividad o decisión de manejo que involucre el fuego o el manejo de las áreas afectadas por el mismo, solo se podrán realizar previo análisis científico y técnico desarrollado por el personal de Parques Nacionales Naturales de Colombia en articulación con Instituciones de Educación Superior Acreditadas y con Grupos de Investigación reconocidos por Colciencias.

- c) Parques Nacionales Naturales propenderá por la realización de la evaluación de los impactos generados por el fuego al interior de las áreas protegidas, considerando las limitaciones de alcance por accesibilidad y orden público.
- d) Parques Nacionales deberá ser considerado en las decisiones de manejo del fuego en las zonas de amortiguación de las áreas protegidas del SINAP.
- e) Parques Nacionales Naturales (PNN) definirá de acuerdo con los programas de restauración, el *modus operandi* para realizar la recuperación de áreas afectadas por incendios.

Artículo 6°. *Atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, es la entidad competente para:

- a) Promover una transición paulatina del uso del fuego en sistemas agrícolas y pecuarios, diseñando e implementando programas que involucren prácticas sostenibles para que los productores reduzcan al mínimo el uso del fuego.
- b) Incorporar el conocimiento sobre el fenómeno del cambio climático en las estrategias de manejo del fuego sobre los ecosistemas forestales.
- c) Permitir quemas prescritas como actividad silvicultural. Las quemas prescritas son necesarias para reducir el riesgo de incendios en plantaciones forestales por lo cual se consideran parte integral del proyecto forestal, y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.
- d) Permitir en proyectos productivos el establecimiento de barreras cortafuego las cuales son necesarias para prevenir incendios forestales y evitar o reducir la propagación del fuego por lo cual no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.
- e) Definir en conjunto con el Ministerio de Medio Ambiente, Parques Nacionales Naturales de Colombia y articulados con los Institutos de Investigación Nacionales, Instituciones de Educación Superior acreditadas y Grupos de Investigación reconocidos por Colciencias las distancias de quemas bajo un principio de precaución.
- f) Expedir la reglamentación requerida para las quemas en actividades productivas.

Artículo 7°. *Atribuciones del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.* El Instituto de Hidrología, Meteorología y de Estudios Ambientales tendrá a su cargo el diseño e implementación de un Sistema Nacional de

Información Geográfica para la recopilación, sistematización y análisis de información asociada a Incendios Forestales. Dicho sistema deberá ser alimentado por las distintas Autoridades Ambientales, las cuales tendrán la obligación de reportar este tipo de sucesos en el área de su jurisdicción. Este sistema deberá contener como mínimo el área de afectación, coordenadas, ecosistemas afectados, fecha y probables causas.

Artículo 8°. *Atribuciones de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales.* La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) como encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del país, es la entidad competente para:

- a) Exigir a proyectos sujetos a licenciamiento ambiental que tengan en su área de influencia directa áreas de bosques o partes de bosques, un plan de prevención, manejo y monitoreo de incendios forestales; y vigilará su efectivo cumplimiento.

CAPÍTULO III

Planificación

Artículo 9°. *Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales.* Modifíquese el artículo 4° del Decreto 2340 de 1997, por el cual se dictan unas medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales y se dictan otras disposiciones, el cual quedará así:

“**Artículo 4°.** La Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales estará integrada por los siguientes miembros:

1. El Ministro del Medio Ambiente, o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro del Interior, o su delegado.
3. El Ministro de Agricultura, o su delegado.
4. El Director de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente.
5. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), o su delegado.
6. El comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, o su delegado.
7. El comandante del Ejército Nacional, o su delegado.
8. El comandante de la Armada Nacional, o su delegado.
9. El director de la Policía Nacional, o su delegado.
10. El director general de la Defensa Civil, o su delegado.

- 11. El director del Socorro Nacional de la Cruz Roja Colombiana, o su delegado. El presidente de la comisión podrá, a petición de uno de sus miembros, invitar a cualquiera de sus sesiones a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.
- 12. El director de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales o su delegado.

Parágrafo 1°. Serán invitados permanentes a las sesiones de la Comisión Nacional, un representante de cada una de las siguientes entidades: cuerpo de bomberos, empresas de plantación de bosques y de aprovechamiento forestal con amplio conocimiento en el tema, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, los Institutos de Investigación Nacionales, Instituciones de Educación Superior acreditadas y Grupos de Investigación reconocidos por Colciencias y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

Parágrafo 2°. Las comisiones que se creen o existen, y cuyo fin sea asesorar en la prevención y mitigación de incendios forestales, a nivel departamental, distrital o municipal, deberán tener, como mínimo, la participación de Academia, así como de representantes de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, representantes del sector productivo y, donde se encuentren, representantes de comunidades afrocolombianas e indígenas.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto al Departamento Nacional de Planeación, deberá definir métodos de trabajo y planeación conjuntos entre las comisiones de diferentes escalas en el país: nacional, departamental, distrital y municipal”.

Artículo 10. Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Incorpórese en el Decreto 93 de 1998 “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”, los siguientes artículos:

Artículo. Podrán establecer redes de monitoreo para prevención y atención de desastres las empresas del sector privado, las organizaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales y cualquier institución que por iniciativa propia desee hacerlo. Estas redes de monitoreo se deberán articular con los sistemas de monitoreo que para esto tengan dispuestos el Gobierno nacional, los departamentos, municipios o distritos. También se deberá incluir las redes de Alertas Tempranas Comunitarias.

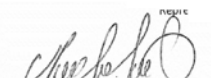


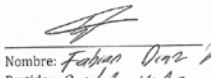
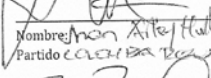
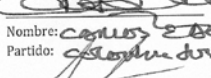
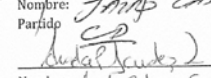
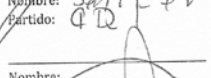
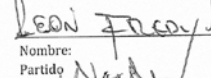
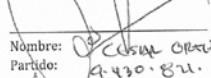
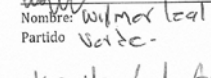
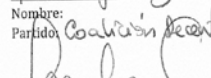
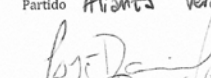

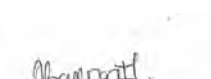

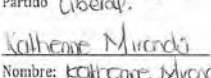
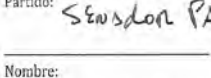

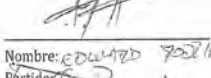
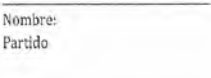
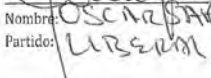
Artículo. Se establece la Red de Comunicación entre Parques Nacionales Naturales de Colombia, Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, Sistema Nacional de Bomberos, Policía Nacional, Cruz Roja, Defensa Civil, Fuerza Pública y Aeronáutica Civil, la cual servirá como eje articulador para la respuesta y monitoreo de emergencias.

Artículo. Créense los Centros de Prevención, Detección y Control de Incendios Forestales

en el Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM), en la Reserva de la Biosfera del Tuparro, en la Vía Parque Isla de Salamanca, en la Ciénaga Grande de Santa Marta y en la Sierra Nevada de Santa Marta, con la finalidad de prevenir, detectar y controlar los eventos de manera oportuna y con incidencia directa en las áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Artículo 11. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las Instituciones Académicas y Grupos de Investigación relacionados, deberá considerar los criterios ecológicos, y bajo el principio de precaución, para la definición de las distancias de protección, para las quemas en bosques para reducción de combustible, y las áreas y espacios para adelantar investigaciones que permitan avanzar en el conocimiento del fuego y aporten al desarrollo de estrategias de manejo.

Artículo 12. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 Nombre: Mauricio Toro Orjuela Partido: Partido Alianza Verde	 Nombre: Edwin Ballesteros. Partido: Centro Democrático.
 Nombre: Jorge E. Boudetti Partido: Cambio Radical	 Nombre: Fabian Diaz Pab Partido: Partido Verde
 Nombre: Anon Aitey Hualbar Partido: CACHIBABA	 Nombre: Carlos E. B. A. Partido: Conservador
 Nombre: Jaime Casanova Partido: CP	 Nombre: Sergio F. v. Arico Partido: FID
 Nombre: Angie Patricia Sandoval Partido: Cambio Radical	 Nombre: Oscar Orestes Partido: 4430-821
 Nombre: Leon Freddy Muñoz Partido: Verde	 Nombre: Maria Piedad Zamora Partido: Coalición Avances
 Nombre: Wilmar León Partido: Verde	 Nombre: Cristian Mestizo Partido: Conservador
 Nombre: Juanita Guebara Partido: Alianza Verde	 Nombre: Jose David Lopez
 Nombre: Juan Ballesteros Partido: Liberal	 Nombre: Ivan Manuel Partido: Senador PAV
 Nombre: Katherine Miranda Partido: Partido Verde	 Nombre: Oscar Partido:
 Nombre: Oscar Partido:	 Nombre: Oscar Partido: LIBERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos generales para el manejo integral del fuego y se dictan otras disposiciones en materia de prevención de incendios forestales.

Introducción

El presente proyecto de ley, “por medio de la cual se establecen lineamientos generales para el manejo integral del fuego y se dictan otras disposiciones en materia de prevención de incendios forestales” responde a una problemática y fenómeno medioambiental ampliamente reconocido a nivel nacional e internacional, el cual ocurre de manera concurrencia, constante y sistemática, como resultado de procesos biológicos naturales y efectos antrópicos, la alta diversidad biológica, la sostenibilidad de los recursos agua y suelo, así como algunas actividades humanas se ven afectadas en Colombia de forma notoria por los incendios en las coberturas vegetales (SIAC, s.f.).

En ese sentido, este proyecto de ley da respuesta a la necesidad apremiante de velar por el cuidado, mantenimiento e integridad de los ecosistemas naturales. Conforme al artículo 79 de la Constitución Política de Colombia donde se estipula que “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica” y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1525 donde se enuncia que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades, lo cual es reafirmado en la Ley 1575 de 2012, entre otra normatividad existente, como los Conpes 2834 y 3125.

Además de acoger todo lo dispuesto en la normatividad mencionada, este proyecto de ley da un salto cualitativo en lo concerniente a cómo la institucionalidad colombiana concibe al manejo del fuego y la prevención de incendios forestales, transición que está vigente en varios países del mundo y es promovida desde varios organismos y foros internacionales.

El proyecto de ley y la exposición de motivos fueron desarrollados a partir de la investigación del grupo de investigación “Ecología de Paisaje y Modelación de Ecosistemas” de la Universidad Nacional. El texto presentado se basa en el estudio “Línea base para la Formulación de Legislación en torno al manejo integral del fuego”, de autoría de la doctora Dolors Armenteras Pascual, y su equipo de trabajo, las doctoras María Constanza Meza Elizalde y Tania Marisol González Delgado.

Antecedentes normativos en Colombia sobre incendios forestales

En el Título IV de la Protección Forestal del Decreto 2811 de 1974¹ en los artículos 241 a 245,

¹ Decreto 2811 de 1974, Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

se reconoce por primera vez en el país la necesidad de acciones conjuntas para la prevención y control de incendios forestales, es así como se establece que se deben organizar las medidas de prevención y control de incendios forestales y quemas en todo el territorio nacional, con la colaboración de todos los cuerpos y entidades públicas, las cuales darán especial prioridad a las labores de extinción de incendios forestales; así como que la Administración deberá expedir la reglamentación que considere necesaria para prevenir y controlar incendios forestales y recuperar los bosques destruidos por estos.

Posteriormente, dentro de los principios generales ambientales dispuestos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993², se dispone que el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido, que la prevención de desastres es materia de interés colectivo y que las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia son de obligatorio cumplimiento, así mismo que la acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Con base en las premisas anteriores, mediante el Decreto 2340 de 1997³ se dictan las medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales, entre las cuales se crea la Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales adscrita al Ministerio del Medio Ambiente y cuyo objeto es el de servir de órgano asesor en materia de incendios forestales al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y al Sistema Nacional Ambiental (SINA), por lo cual dentro de sus funciones están:

1. Asesorar en la formulación y desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos en materia de prevención y mitigación de incendios forestales.
2. Formular recomendaciones para analizar y evaluar la problemática de incendios forestales del país.
3. Recomendar la ejecución de proyectos específicos de investigación científica en materia de incendios forestales.
4. Asesorar sobre la realización de programas educativos y de divulgación a la comunidad en todos los aspectos relacionados con incendios forestales.

² Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

³ Decreto 2340 de 1997, Por el cual se dictan unas medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

5. Formular recomendaciones acerca de la evaluación del cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos en materia de prevención y mitigación de incendios forestales, proponer nuevas iniciativas y sugerir correctivos.
6. Sugerir las metodologías para la elaboración de mapas de amenaza y riesgo de incendios forestales y demás instrumentos requeridos en el marco del programa nacional para la prevención y mitigación de incendios forestales.
7. Recomendar la reglamentación y modificación de la normatividad existente en materia de incendios forestales.

En cuanto a la definición de programas, el Ministerio del Interior a través del Decreto 93 de 1998⁴ relaciona que en el marco de los principales programas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres se deben instalar redes y sistemas para la detección y monitoreo de incendios forestales. Por otro lado, este decreto establece que se deben desarrollar instrumentos metodológicos para la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos con fines de prevención y mitigación; así como indica que se debe realizar la identificación y complementación del inventario de amenazas y riesgos a nivel departamental y municipal, la evaluación de amenazas naturales y antrópicas con fines de zonificación, reglamentación y planificación y análisis de vulnerabilidad y estimación de riesgos.

Dentro de los programas para la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación, el Decreto 93 de 1998 instaura la incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo, señalando que las entidades territoriales deben formular planes, programas y proyectos para la reducción de riesgos y asignar recursos para la prevención y atención de desastres, así como dictamina la elaboración de instrumentos, metodologías y normas para la consideración del riesgo como determinante en la toma de decisiones, y formular por parte de las entidades sectoriales programas y proyectos para que la estimación y mitigación de riesgos sea considerada en los planes de inversión y gestión.

El Decreto 93 de 1998 también habla del deber de implementar programas para la socialización de la prevención y la mitigación de desastres, y la disposición pública de la información con fines de prevención y reacción adecuada, siendo deber suministrar información periódica a las autoridades municipales y departamentales, como también proveer asistencia técnica y apoyo a los Comités Regionales y Locales en la preparación de campañas de información. Por último, este decreto, señala la articulación de la política ambiental y de

prevención de desastres para fortalecer el trabajo institucional para la prevención y manejo de incendios forestales, como también el deber de apoyo a las instituciones de educación superior en la realización de programas académicos, de investigación y educación continua que contemplen la gestión del riesgo.

El Congreso de Colombia crea a través de la Ley 1523 de 2012⁵ el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, determinando que la gestión del riesgo es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. Por ende, la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de Gobierno y la efectiva participación de la población.

Así mismo, la Ley 1523 de 2012 hace referencia a que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, lo cual es reafirmado con la Ley 1575 del 2012⁶ la cual establece el término de Responsabilidad Compartida, indicando que la gestión integral del riesgo contra incendio es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, esto sin perjuicio de las atribuciones de las demás entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. En cumplimiento de lo anterior es responsabilidad de organismos públicos y privados contemplar la contingencia del riesgo de incendios en Parques Naturales, construcciones, programas de desarrollo urbanístico e instalaciones; por lo cual es deber adelantar planes, programas y proyectos tendientes a disminuir la vulnerabilidad de estas áreas.

Por otro lado, en términos de la gestión integral del riesgo contra incendio, la Ley General de Bomberos (Ley 1575 del 2012), define que los preparativos y atención de rescates en todas sus

⁴ Decreto 93 de 1998, Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

⁵ Ley 1523 de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

⁶ Ley 1575 del 2012, Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia. Artículo 53 de la Ley 1575 de 2012 deroga Ley 322 de 1996, Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.

modalidades estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado, por lo que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos.

En referencia a las competencias a nivel nacional y territorial, la Ley General de Bomberos, decreta que corresponde a la nación la adopción de políticas, la planeación, las regulaciones generales y la cofinanciación de la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. Así mismo, que los entes territoriales deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública.

Adicionalmente, se cuenta con documentos Aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), que han abordado los Incendios Forestales de forma directa, como lo son la Política de Bosques⁷ y El Plan Nacional de Desarrollo Forestal⁸. La política de Bosques dentro de la estrategia “Conservar, Recuperar y Usar los Bosques Naturales” tiene la línea de acción de reducción y control de la deforestación en la cual relacionan que con el fin de reducir el impacto de los incendios forestales, Minambiente y el Ideam en coordinación con la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, diseñarán y pondrán en marcha el Programa Nacional de Prevención, Control y Extinción de Incendios Forestales y Rehabilitación de Áreas Afectadas, en el cual el Ministerio de Ambiente coordinaría una red de alertas para la atención de incendios forestales, y las Corporaciones liderarían los proyectos de recuperación de las áreas afectadas.

La Política de Bosques también hace mención en garantizar la participación ciudadana en torno a la prevención y control de incendios, y el fomento de la educación y la capacitación, involucrando a la Policía Nacional, a los bachilleres del Servicio Ambiental Obligatorio y a la comunidad en general, en las labores de control de incendios y educación ambiental.

En la Estrategia para la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), en su programa de Ordenación, Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales, en el inciso de protección en incendios forestales,

señala que el MMA debe desarrollar mecanismos y sistemas de detección y monitoreo de incendios forestales. De igual modo, que las CAR con base en las directrices del MMA, la información climatológica del Ideam y los mapas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en incendios forestales, deben formular y poner en marcha los Planes de Contingencia en Incendios Forestales para las áreas más vulnerables a las conflagraciones en la Región Andina, Caribe y Orinoquia.

Otros documentos Conpes, como el 3146 de 2001⁹ comprenden un conjunto de acciones prioritarias para mejorar el desarrollo de las cuatro líneas programáticas del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que son:

1. Conocimiento de la prevención y atención de desastres.
2. La incorporación del tema en la planificación.
3. El fortalecimiento institucional del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; y
4. El mejoramiento de los programas de educación y divulgación. Por otra parte, contempla la necesidad de hacer campañas divulgativas para la prevención de incendios forestales ante la posible ocurrencia del Fenómeno de El Niño.

Además, el país también cuenta con el Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas, el cual actúa como instrumento de planificación para orientar las acciones del Estado y de los particulares en el tema de Incendios Forestales. Este plan tiene una vigencia de veinticinco (25) años a partir del año 2002, está enmarcado en una política de Estado, con cobertura nacional y responsabilidades comunes en las áreas fronterizas, y dentro de los principios en los cuales está fundamentado se encuentran: a) La prevención, el control de incendios forestales y la restauración de áreas afectadas, son actividades que se deben abordar integralmente, con la participación activa de las comunidades, los organismos estatales y el sector privado. b) Las áreas ambientalmente estratégicas y las Áreas Naturales Protegidas requieren especial tratamiento y protección. c) Las acciones de prevención y control de los incendios forestales requieren educación ambiental, divulgación, capacitación y entrenamiento permanente. d) La

⁹ Documento Conpes 3146 de 2001. Estrategia para Consolidar la Ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) en el Corto y Mediano Plazo Ministerio del Interior (DGPAD), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Cultura, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. DNP: DPA - DJS - DDT - DDUPRE - DIE - DDS - DEAGRO - DIFP.

⁷ Documento Conpes-2834-Minambiente-DNP-UPA Santafé de Bogotá, D.C., enero 31 de 1996.

⁸ Documento Conpes-3125- Ministerio del Medio Ambiente - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Ministerio de Desarrollo Económico - Ministerio de Comercio Exterior - DNP-DPA-DEAGRO- Bogotá, D.C., junio 27 de 2001.

investigación será el soporte teórico y científico para orientar las acciones de prevención, control y restauración de las áreas afectadas por incendios forestales.

El plan estratégico del anterior instrumento tiene cuatro (4) programas principales:

1. Programa para el fortalecimiento de la capacidad institucional,
2. Programa de educación e información pública,
3. Programa para la investigación y mejoramiento del conocimiento en incendios forestales, y
4. Programa de silvicultura preventiva, restauración ecológica y manejo de quemas controladas. En el marco del Programa de Educación e Información Pública y su Subprograma de Entrenamiento para la Prevención y Atención de Incendios Forestales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) formula en el 2011 la Estrategia de Corresponsabilidad Social en la Lucha Contra los Incendios Forestales.

La Estrategia de Corresponsabilidad Social en la lucha contra los incendios forestales es de carácter preventivo y está basada en la concientización, educación, sensibilización, divulgación, información y educación. Su objetivo es el de activar la participación de todos los actores, para evitar la presencia recurrente de los incendios forestales por lo cual busca la vinculación activa de la comunidad rural conociendo las causas regionales que originan los incendios forestales. Sus objetivos específicos son: a) Articular, integrar y potenciar las acciones de todos los actores y en especial de la comunidad rural, con el fin de generar la cultura de la prevención en incendios forestales. b) Organizar y operar la Red de Vigía Rural-RVR, como un mecanismo de detección y comunicación del fuego a través de las comunidades rurales. c) Disminuir la frecuencia y afectación de los incendios forestales en Colombia, a través de la cultura de la prevención.

Con respecto a la normatividad asociada a quemas, el Decreto 948 de 1995¹⁰ del Ministerio del Medio Ambiente, señala que queda prohibida la práctica de quemas abiertas rurales, salvo las quemas controladas en áreas rurales que se hagan para la preparación del suelo en actividades agrícolas, la recolección de cosechas o disposición de rastrojos y el control de los efectos de las heladas; así mismo, que estas estarán controladas con miras a la disminución las mismas, al control

de la contaminación atmosférica, la prevención de incendios, la protección de la salud, los ecosistemas, zonas protectoras de cuerpos de agua e infraestructura.

Bajo el Decreto 948 de 1995 también se permiten las quemas abiertas controladas para el descapote de terrenos destinados a explotaciones de pequeña minería a cielo abierto, y se relacionan que no se requiere permiso de emisión atmosférica para las quemas incidentales en campos de explotación de gas o hidrocarburos, efectuadas para la atención de eventos o emergencias; como tampoco requieren permiso las fogatas domésticas o con fines recreativos siempre que no causen molestia a los vecinos.

Entre otras disposiciones del anterior Decreto también se definen las funciones de los entes públicosnacionales, departamentales y municipales para que dentro de sus competencias y el territorio de sus jurisdicciones ejerzan los controles debidos a las quemas abiertas para la prevención y control de la contaminación atmosférica. Igualmente define las medidas de atención para la atención de episodios de contaminación y plan de contingencia para emisiones atmosféricas, en los niveles de prevención, alerta o emergencia.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en ejercicio de sus funciones legales en especial en las conferidas por el artículo 30 del Decreto 948 de 1995, saca la Resolución 532 de 2005¹¹ en la cual, entre otras disposiciones, define las distancias mínimas de protección para la práctica de quemas abiertas controladas en áreas rurales para la preparación del suelo en actividades agrícolas, indicando una distancia de 100 m de restricción alrededor del perímetro urbano, de humedales, las áreas de nacimiento de agua, los límites de reservas forestales, zonas de conservación de la biodiversidad y de las áreas con coberturas vegetales naturales o áreas relictuales de ecosistemas naturales tales como páramos o bosques naturales; y una distancia de restricción de 30 m a ambas márgenes de las corrientes de agua superficiales y 15 m de protección adicionales alrededor de la vegetación protectora.

La Resolución 532 de 2005 también resuelve los horarios de quemas, los procedimientos para las prácticas de quemas y el manejo del fuego, el permiso de emisiones atmosféricas para las quemas en áreas rurales para la preparación del suelo en actividades agrícolas con extensiones iguales o superiores a 25 hectáreas, como también las actividades de seguimiento y monitoreo sobre el impacto de las quemas en el ambiente y las comunidades. De igual forma establece que en épocas secas y bajo condiciones

¹⁰ Decreto 948 de 1995, por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.

¹¹ Resolución 532 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por la cual se establecen los requisitos, términos, condiciones y obligaciones para las quemas abiertas controladas en áreas rurales en actividades agrícolas y mineras.

climáticas especiales establecidas por el Ideam, el Ministerio de Ambiente podrá suspender las quemas controladas realizadas en cualquier tipo de actividad en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar mientras persistan en el país efectos ambientales del fenómeno de El Niño. Además, se basa en el Principio de Rigor Subsidiario que indica que las diferentes autoridades ambientales podrán adoptar normas más restrictivas para efectos de las quemas agrícolas y mineras, así como pueden imponen medidas preventivas y sanciones en caso de violación de las disposiciones ambientales contempladas bajo este decreto.

Por otro lado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, señala en la Resolución 0684 del 2018¹², que no se pueden emplear las quemas como medidas de control del retamo liso (*Genista monspessulana* (L.) L.A.S. Johnson) y el retamo espinoso (*Ulex europaeus* L.) porque el fuego incentiva la expresión y germinación de las semillas de estas invasoras, y además facilitan la propagación de incendios.

Contexto general sobre incendios forestales

Los incendios forestales son fenómenos naturales o inducidos que se producen cuando un cuerpo combustible recibe calor en presencia de aire. Sus efectos dependen de factores intrínsecos (frecuencia, intensidad, tamaño, forma) y de otros propios de la zona y de la vegetación que sustenta (factores climáticos, geomorfológicos, topográficos, edáficos, florísticos y fenológicos) (Ruiz, 2000)¹³.

Los incendios forestales tienen efectos relevantes a nivel ambiental, económico y social. Son un fenómeno altamente concurrente en varias partes del mundo. En particular, la gran mayoría de los incendios de vegetación en el mundo hoy son causados por el hombre y tienen lugar en los trópicos y los subtrópicos. Se producen como resultado de la creciente presión ejercida por la población humana en estas zonas donde los incendios se utilizan en forma generalizada para distintas actividades humanas (OIMT, 1997)¹⁴.

Entre los efectos más sobresalientes de los incendios forestales se destacan la destrucción de la vegetación y la fauna, los impactos sobre los balances hidrológicos, la calidad del agua y la atmósfera, las pérdidas irreparables de tierra

fértil y erosión del suelo, entre otros (Greenpeace, s.f.)¹⁵. Por otra parte, dicho fenómeno natural tiene una incidencia directa en el cambio climático, pues contribuyen en la producción y liberación a la atmósfera de gases y material particulado que resultan de la combustión de biomasa (Castillo *et al.* 2003)¹⁶.

Tabla 1
Efectos socioeconómicos y ecológicos derivados de los incendios forestales

Cuadro 1. Efectos socioeconómicos y ecológicos derivados de los incendios forestales.	
Efectos socioeconómicos	Efectos ecológicos
En la salud pública: pérdidas de vidas humanas, contaminación de suelos, agua y atmósfera	En el clima, a pequeña y gran escala: - cambios en los regímenes de vientos locales - aumento de la radiación solar y disminución de la humedad ambiental - reducción de la disponibilidad de oxígeno - contaminación atmosférica
Daños a la propiedad pública y privada: bosques, terrenos agrícolas y ganaderos, áreas de recreación, Parques y Reservas Nacionales	En el suelo: - erosión y pérdida de suelos - deterioro de las propiedades físicas y químicas - pérdida de nutrientes - incremento de la temperatura del suelo - destrucción de la microfauna y estrata orgánica no incorporada al suelo mineral
Pérdida paralización o postergación de etapas de los procesos productivos: ingreso más tardío a cosecha y etapas de transformación de la madera que son las que aportan más trabajo	En la vegetación: - muerte de tejidos vegetales, alteraciones fisiológicas y deformaciones - deterioro de las propiedades de la madera - incremento de plagas y enfermedades - cambios en la sucesión vegetal y entrada de vegetación invasora - alteraciones y pérdidas en la regeneración natural
Disminución de fuentes de trabajo por pérdida de interés en invertir menor precio madera quemada, incremento costos de seguros y protección	En los recursos hídricos: - alteraciones en las relaciones hídricas - aumento de la escorrentía superficial - contaminación de las aguas - sedimentación y embancamiento - disminución de la recarga de acuíferos
Pérdidas económicas directas: cultivos forestales, cosechas agrícolas, ganado maquinaria e infraestructura asociada a actividades productivas	En el paisaje: - fragmentación e incremento del efecto borde - desertificación En la biodiversidad: - pérdida de hábitats y especies de flora y fauna silvestre - migración de animales, aves e insectos - rupturas en las cadenas alimentarias y alteraciones en las sucesiones ecológicas

Fuente: Laboratorio de Incendios Forestales, 2003

En ese sentido, este PL enuncia estrategias y lineamientos claros para el manejo integral de una problemática relevante en términos sociales, económicos y medio ambientales.

Consideraciones generales para la formulación de propuesta normativa

El objetivo de este proyecto de ley es adecuar el marco legal relacionado con incendios forestales acorde a las necesidades nacionales y considerando el manejo integral del fuego.

1. Manejo integral del fuego

A nivel internacional las políticas de incendios se encuentran en una fase de transición, en la cual se está pasando de un paradigma basado en la supresión del fuego a la adopción de políticas basadas en la comprensión y manejo integral del fuego (García 2011). Este cambio de visión sobre los incendios forestales, requiere cambios culturales basados en la comprensión del fuego, cambios institucionales a nivel normativo y cambios en los programas de las diferentes organizaciones que se dedican al manejo de incendios (Alvarado 2011).

Cabe resaltar que la transición a una política de manejo integral del fuego, no significa abandonar la capacidad de las organizaciones públicas para el combate de incendios forestales, por el contrario, estas se deben seguir fortaleciendo, en la medida que, es una necesidad que no se puede evitar, pues

¹² Resolución 0684 del 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se establecen lineamientos tanto para la prevención y manejo integral de las especies de Retamo espinoso (*Ulex europaeus* L.) y Retamo Liso (*Genista monspessulana* (L.) L.A.S. Johnson) como para la restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de las áreas afectadas por estas especies en el territorio nacional.

¹³ <http://ambientebogota.gov.co/incendios-forestales-sda>

¹⁴ http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Los-Incendios-Forestales/250414_causas_incendios_forestales.pdf

¹⁵ <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/incendios-forestales-que-per.pdf>

¹⁶ <http://www.keneamazon.net/Documents/Publications/Virtual-Library/Economia-Desarrollo/29.pdf>

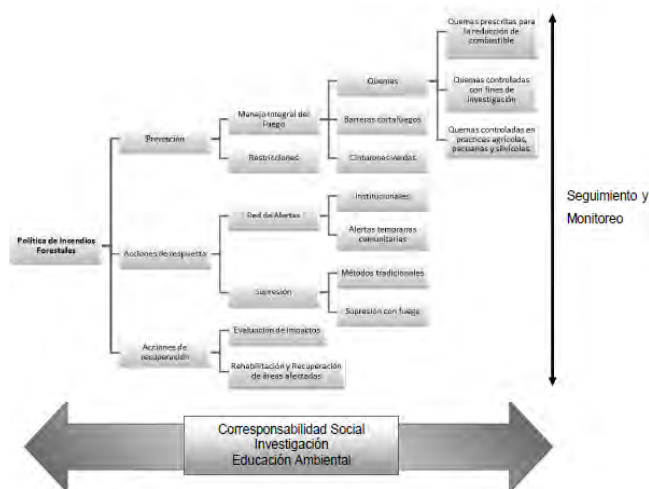
existen zonas con alta incidencia que requieren su respectiva protección y combate (Jardel 2011), como lo dispone este proyecto de ley.

Por otro lado, se debe incluir la perspectiva de los campesinos, indígenas y afrodescendientes, en el uso y manejo del fuego, ya que las políticas ambientales en torno a este tema no pueden responder solo a preocupaciones ecológicas, desconociendo las prácticas territoriales, ya que se ha mostrado que solo la criminalización de la práctica conlleva conflictos socioambientales (Gutiérrez *et al.*, 2017).

Con base en lo anterior, se considera que se deben integrar tres componentes transversales para el éxito de la adopción de una estrategia de manejo integral, esto son: corresponsabilidad social, investigación y educación ambiental (Figura 1), componentes los cuales se ven plenamente reflejados en lo dispuesto en este proyecto de ley.

Figura 1

Estrategia de manejo integral del fuego



Contexto nacional sobre incendios forestales

En Colombia, los incendios están asociados a los cambios de uso del suelo y al cambio climático (Armenteras *et al.*, 2013; Armenteras-Pascual *et al.*, 2011). Gracias a la información que hasta ahora se ha obtenido del satélite MODIS de la NASA y a estudios y evaluaciones realizadas para el país (Armenteras *et al.*, 2013; Armenteras-Pascual *et al.*, 2011), se tiene conocimiento de análisis de la distribución temporal y espacial de incendios (Amaya Villabona & Armenteras, 2012).

En el país la mayoría de los eventos de incendios están relacionados con la variabilidad climática, la mayoría de estas anomalías ocurren en la época seca, que por lo general es en dos períodos, de diciembre a marzo y de julio a agosto (Armenteras-Pascual *et al.*, 2011). Las zonas afectadas por incendios no son uniformes en todo el país (Armenteras-Pascual *et al.*, 2011). Se ha reportado que entre las zonas más afectadas se encuentran los llanos orientales, el piedemonte del Caquetá, seguidos por las regiones caribe y andina (Armenteras *et al.*, 2009; Armenteras-Pascual *et al.*, 2011). Mientras que los departamentos del Pacífico biogeográfico son los menos afectados

por fuegos (Armenteras *et al.*, 2009; Armenteras-Pascual *et al.*, 2011).

El Ideam cuenta con estadísticas sobre incendios en Colombia, con consolidados nacionales anuales desde el año 2002 hasta el año 2016 disponibles en línea [1]. Según estos reportes, la ocurrencia de incendios por departamento ha sido variable a través de los años para algunas zonas, mientras que para otras se mantienen constantes; como reportan en estas estadísticas, en efectividad la región de la orinoquia es la mayormente afectada por los fuegos no controlados para la preparación de terrenos, principalmente en el período seco que se presenta de enero a marzo (Ideam).

Tabla 2

Afección de incendios por departamentos

Año	Departamento con mayor cantidad de incendios	Departamento con mayor área afectada por incendios
2002	Valle del Cauca	Vichada
2003	Valle del Cauca y Huila	Casanare y Guainía
2004	Valle del Cauca y Huila	Casanare
2005	Huila	Huila y Tolima
2006	Valle del Cauca y Huila	Caldas y Tolima
2007	Cesar	Vaupés
2008	Cundinamarca	Tolima y Meta
2009	Valle del Cauca	Huila
2010	Cundinamarca	Arauca
2011	No registra información	No registra información
2012	Nariño	Cauca y Casanare
2013	Boyacá	Casanare
2014	Tolima, Huila y Cundinamarca	Casanare
2015	Cundinamarca	Arauca, Casanare y Huila
2016	Cundinamarca	Casanare

Fuente de información: Ideam. Consulta en línea - mayo de 2019.

Los datos consolidados por el Ideam integran la información proveniente de las entidades del SINA, del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la Defensa Civil, entre otras. El Ideam señala que, si bien se ha adoptado un formulario único de captura de información para la estandarización de la misma, cada entidad ha desarrollado sus propios formatos de acuerdo con sus capacidades técnicas por lo cual se ha dificultado la estandarización y flujo de información, por lo cual, las cifras resultan inexactas.

Por otro lado, el país cuenta con un sistema en el cual se monitorean las dinámicas de puntos de calor asociadas a ecosistemas naturales a través de satélites, lo cual es una aproximación muy fiable de la ocurrencia de incendios [2]. Sin embargo, no es clara la ruta de seguimiento a la información registrada en el sistema.

Así mismo se cuenta con el Sistema Nacional de Información Forestal - SNIF [3], una herramienta de información para el montaje y operación del Sistema de Información del Programa de Monitoreo de Bosques. En este sistema las instituciones públicas reportan, entre otros, la información asociada a incendios de la cobertura vegetal, la cual se reporta a continuación (tabla 3 y figura 2).

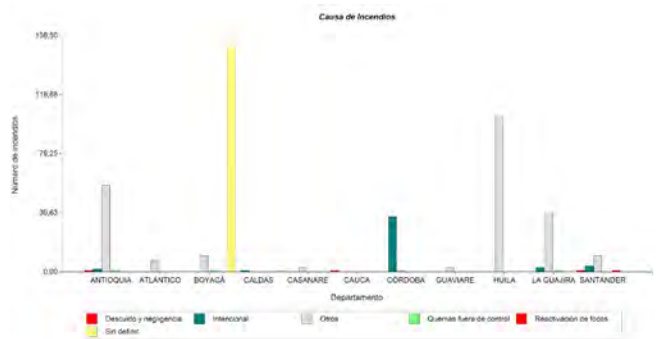
Tabla 3
Incendios forestales reportados en el SNIF
entre el año 2015 y 2019

Sitio	2015	2016	2017	2018	2019	Total
ANTIOQUIA	58	4				62
APARTADÓ	24					24
BELLO	2					2
CAREPA	2					2
GUADALUPE	4					4
ITAGÜÍ	4					4
NECOCLÍ	4	1				5
SAN PEDRO DE URABÁ	2					2
TURBO	16	3				19
ATLÁNTICO	8					8
CAMPO DE LA CRUZ	2					2
MANATÍ	2					2
SUAN	2					2
USIACURÍ	2					2
BOYACÁ	10	5		97	51	163
AQUITANIA					19	19
CHISCAS				97		97
DUITAMA		1				1
MIRAFLORES	10					10
MONGUA		1			18	19
SOATÁ					14	14
VILLA DE LEYVA		3				3
CALDAS			1		1	2
PENSILVANIA			1			1
VILLAMARÍA					1	1
CASANARE	3					3
PAZ DE ARIPORO	3					3
CAUCA				1		1
PURACÉ				1		1
CÓRDOBA				38		38
CERETÉ				2		2
CIÉNAGA DE ORO				8		8
MONTERÍA				16		16
TIERRALTA				12		12
GUAVIARE	3					3
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	3					3
HUILA	104					104
ACEVEDO	6					6
ALTAMIRA	6					6
ELÍAS	2					2
ISNOS	2					2
LA ARGENTINA	4					4
NÁTAGA	4					4
OPORAPA	4					4
PALESTINA	4					4
PITALITO	20					20
SALADOBLANCO	2					2
SUAZA	16					16
TIMANÁ	34					34
LA GUAJIRA	40			4		44
DIBULLA	14					14
FONSECA	2					2
LA JAGUA DEL PILAR	2					2
MAICAO	6			3		9
RIOHACHA	16					16
VILLANUEVA				1		1
SANTANDER	17					17
ALBANIA	6					6
BARBOSA	1					1
CERRITO	4					4

Sitio	2015	2016	2017	2018	2019	Total
CHARALÁ	1					1
COROMORO	2					2
GALÁN	1					1
GUACA	1					1
GUADALUPE	1					1
Total general	243	9	1	140	52	445

Fuente: SNIF, 2019.

Figura 2
Causa de incendio por departamento



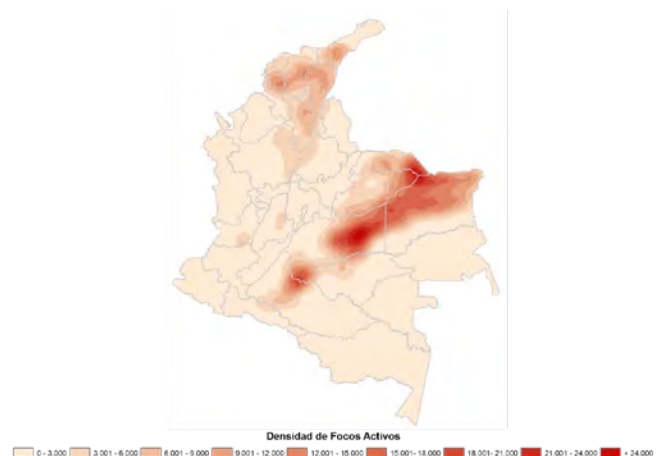
Fuente: SNIF, 2019.

Esta disparidad en la recolección y sistematización de la información relacionada a la ocurrencia de incendios forestales es abordada en el artículo 6°, en el cual se le atribuye al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) el diseño y la implementación de un único Sistema Nacional de Información Geográfica encargado en la recopilación y análisis de información concerniente a los incendios forestales.

Contexto por regiones de la ocurrencia de incendios forestales

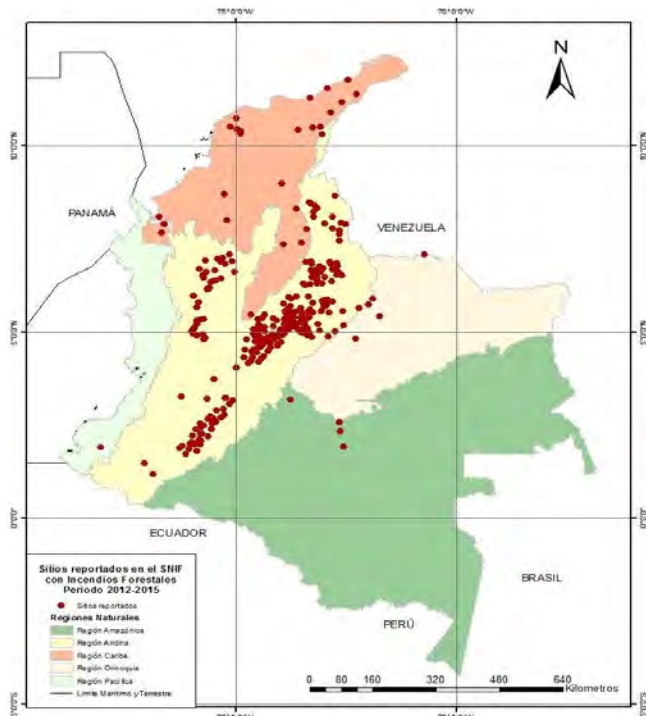
El contexto regional que se relaciona a continuación se encuentra publicado en Causas de Degradación Forestal en Colombia: Una primera aproximación (Armenteras *et al.*, 2018).

Figura 3
Densidad de focos activos para Colombia para todo el período 2001- 2013



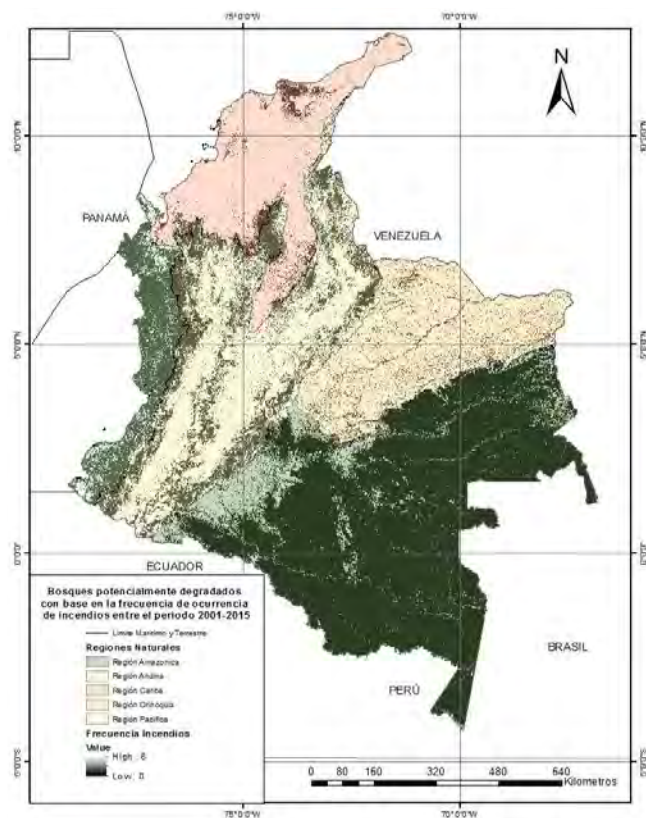
Elaboró: Ecomold, 2014. (Información obtenida del Contrato Interadministrativo número 345-2014 Unal-Ideam “Implementación e incorporación de ajustes a la propuesta de alertas tempranas de deforestación de bosques en el marco del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) considerando el monitoreo de incendios”).

Figura 4
Incendios Forestales reportados en el SNIF
en el período 2012-2015



Elaboró: Ecomold, 2016. Información obtenida del Sistema Nacional de Información Forestal - SNIF, 2016.

Figura 5
Bosques potencialmente degradados con base
en la frecuencia de ocurrencia de incendios
entre el periodo 2001-2015



Elaboró: Ecomold, 2016. Información obtenida de Capa de Bosque - No Bosque nacional (Ideam, 2014), datos de focos activos detectados por el sensor MODIS (Fire Information of Resource Management System Active Fire Data, Collection 5.1).

Contexto internacional: Retos del manejo del fuego en el marco del cambio climático

A nivel internacional, es ampliamente reconocido que la relación entre el fuego y el cambio climático es cíclica, es decir que el aumento de las temperaturas y la disminución de las precipitaciones debido al cambio climático, aumenta la frecuencia, el alcance y la magnitud de los incendios. A su vez los incendios son una fuente importante de emisiones de gases con efecto invernadero y hacen parte del ciclo de carbono (Robinne *et al.*, 2018).

En el taller global de expertos sobre fuego y cambio climático (IUFRO 2018), se hace un llamado a la atención de los desafíos mundiales en términos del manejo del fuego en un mundo que se está calentando, señalando que:

1. Está emergiendo un ciclo vicioso que relaciona el fuego y el cambio climático, los datos disponibles muestran una tendencia al aumento de la frecuencia e intensidad de los incendios no controlados.
2. La dinámica del fuego global es compleja y evoluciona en proporciones desconocidas, pero se sabe que está generando elevados costos para la biodiversidad, los servicios de los ecosistemas, el bienestar humano, los medios de subsistencia y las economías nacionales.
3. Urge la inversión en monitoreo social, económico y ambiental sobre todo en las áreas poco estudiadas.

Así mismo, colaboraciones científicas internacionales han demostrado que se debe coexistir con la actividad cambiante del fuego, y que, a nivel global, las sociedades deben adaptarse al cambio climático y mantener los paisajes naturales y culturales saludables, resilientes y seguros para las próximas generaciones (Robinne *et al.*, 2018).

Debido a que el fenómeno del fuego en los bosques está desempeñando un papel fundamental en el contexto global del cambio climático, se está dando a nivel internacional un cambio de paradigma de la supresión del fuego a uno basado en la comprensión y el manejo del fuego (Mutch *et al.*, 1998; García 2011; FAO 2017; Robinne *et al.*, 2018), ya que por ejemplo, si se presenta un incendio forestal, y el manejo se hace solo con supresión del fuego, el material que queda en el sitio del incendio, está contribuyendo de manera temporal a la carga de carbono, pero está aumentando la carga de combustible y por ende crecen las probabilidades de que se repita un incendio, aumentando el nivel de emisiones (Alvarado 2011). En ese sentido, el proyecto de ley que aquí se pone a consideración acopla dentro de su articulado dicho cambio de paradigma, que, en caso de ser aprobado, posicionaría a Colombia a la vanguardia del manejo integral del fuego y la prevención de incendios forestales.

Con base en la premisa anterior, los instrumentos internacionales de financiación han llevado a retar a las naciones a implementar estrategias de mitigación al cambio climático en las cuales se deben incorporar los programas de manejo integral del fuego (Gastelumendi 2011).

Figura 6

Distribución global del área anual quemada, promediada a lo largo de 1997-2014
Las áreas blancas no muestran actividad de fuego

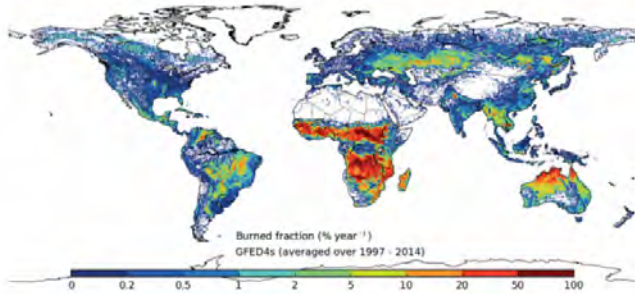


Figure 1: Global distribution of annual area burned, averaged over 1997-2014. White areas show no fire activity. Source: Global Fire Emission Database version 4, Giglio et al. 2013

Fuente: Global Fire Emission Database versión 4, Giglio et al. 2013. Tomado de: François-Nicolas et al., 2018.

Con base a lo anterior, este proyecto de ley, articula la normatividad colombiana a los lineamientos generales a nivel internacional para el manejo integral del fuego y la prevención de incendios forestales.

Información internacional de referencia

Documentos y publicaciones que reúnen un entramado de lineamientos, estrategias, políticas y recomendaciones sobre las cuales se fundamentó la estructura normativa y la exposición de motivos del presente proyecto de ley.

- *Directrices de la Organización Internacional de Maderas Tropicales sobre el Manejo de Incendios en los Bosques Tropicales.*
- *Reunión sobre Políticas Públicas que Afectan a los Incendios Forestales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.*



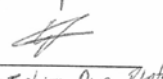
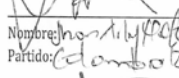
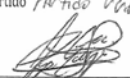
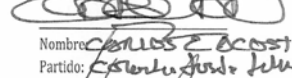
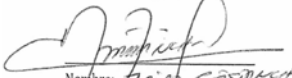
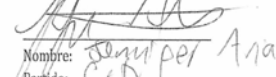
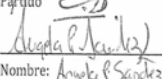

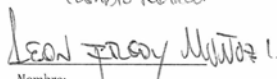

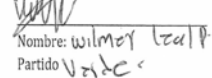

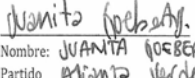
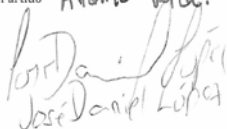
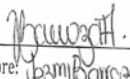
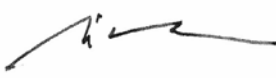
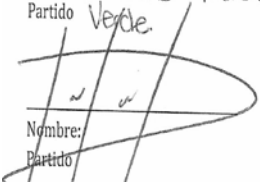
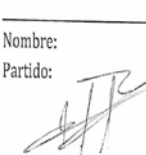

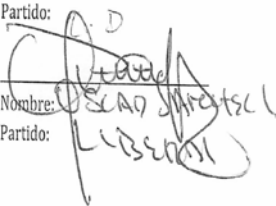
- *Código de Manejo del Fuego de la FAO.*
- *IUFRO Occasional Paper número 32: Global Fire Challenges In A Warming World.*


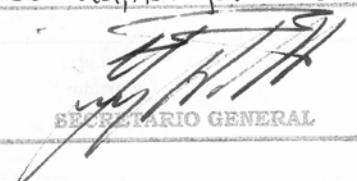
Conclusiones

Como resultado de que factores interrelacionados como el consumo, el crecimiento demográfico, la expansión de la frontera agropecuaria y el cambio climático seguirán en constante incremento, los efectos antrópicos sobre el entorno natural serán una constante en los años venideros, los cuales acrecentarán la propensión de entornos ecosistémicos como los forestales a inesperados cambios y alteraciones de su entorno.

Frente al escenario anterior, es responsabilidad de las instituciones del Estado y de sus formuladores de política, proponer o fortalecer

marcos normativos que propendan por el cuidado y protección de los ecosistemas ante dichos escenarios y factores cambiantes. Este proyecto de ley y las disposiciones que en él se presentan, son el ejemplo de una articulación completa y vigorosa de medidas que buscan fortalecer componentes de investigación, delimitación, prevención, mitigación y adaptación para la conservación de ecosistemas, el manejo integral del fuego y la prevención de incendios forestales, entendiendo que son fenómenos multicausales que requieren una comprensión sistémica, y una sólida cooperación interinstitucional como la dispuesta en este proyecto de ley.

<p> Nombre: Mauricio Toro Orjuela Partido: Alianza Verde</p>	<p> Nombre: Edwin Calderón Partido: Centro Democrático</p>
<p> Nombre: Fabian Diaz Plata Partido: Partido Verde</p>	<p> Nombre: Gonzalo Giraldo Partido: Cambio Radical</p>
<p> Nombre: Jorge E. Benedetti Partido: Cambio Radical</p>	<p> Nombre: Carlos E. Acosta Partido: Conservador</p>
<p> Nombre: Andrés Cármona Partido: CIB</p>	<p> Nombre: Sergio Per Araya Partido: CIB</p>
<p> Nombre: Ángela P. Sánchez Partido: Cambio Radical</p>	<p> Nombre: Cesar Lopez Partido: Partido UGOT</p>
<p> Nombre: Leon Pardo Partido: Verde</p>	<p> Nombre: María de la Cruz Partido: Coalición Demócrata</p>
<p> Nombre: Wilmer Lora Partido: Verde</p>	<p> Nombre: Juanita Rosberry Partido: Conservador</p>
<p> Nombre: Juanita Rosberry Partido: Alianza Verde</p>	<p> Nombre: Jose Daniel Lopez</p>
<p> Nombre: Katrine Miranda Partido: Verde</p>	<p> Nombre: Imanol Véliz Partido: Senador PAV</p>
<p> Nombre: Eduardo Torres Partido: UGOT</p>	<p> Nombre: Eduardo Torres Partido: UGOT</p>
<p> Nombre: Oscar Jarama Partido: UGOT</p>	<p> Nombre: Oscar Jarama Partido: UGOT</p>

 CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	03 de Septiembre del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Acto Legislativo
No.	221 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HR Mauricio Toro</u>	
<u>HR Adriana Matiz, AS Luis Van Marulanda</u>	
<u>HR Jeany Barrera, HR Angela Sanchez</u>	
 SECRETARIO GENERAL	

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes.

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Radicación proyecto de ley número 222 de 2019 Cámara, *por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 y se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes.*

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de Congresista de la República, me permito radicar ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 y se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes.

Atentamente,


JHON JAIRO BERRIO LOPEZ
 Representante a la Cámara-Antioquia
 Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la UGPP.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Debido a la enorme insatisfacción de los contribuyentes personas naturales independientes sobre los aportes al sistema general de seguridad social, las dificultades que tienen estos y la misma UGPP para poder aplicar de forma adecuada las normas que regulan este tema, debido a la falta de claridad en las mismas y adicionalmente los vicios de inconstitucionalidad de estas, se hace necesario proponer un cambio en dicha regulación donde además de darle claridad a cada uno de los componentes de esta, de la tranquilidad jurídica de una norma que no sea cuestionable ni demandada por los posibles vicios que hoy presenta y que llegara a correr la misma suerte de la hoy derogada Ley 1753 de 2015 en su artículo 135, norma que ha reconocido la Corte Constitucional incumplía con algunos mandatos de la Carta Magna, además porque así lo concluyó la Corte Constitucional en la Sentencia C-219 de mayo de 2019, donde aclara y exige que este tema se debe regular en una ley ordinaria que corresponda a este tema.

El artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, regula el tema del pago de aportes a seguridad social por parte de los independientes, dicha norma se refiere al Plan de Desarrollo 2018-2022, norma que por mandato legal no puede incluir la creación de nuevos tributos sino la ejecución de los recursos a través de los presupuestos establecidos y debidamente financiados, dicha norma es la Ley 152 de 1994, especialmente en los artículos 5º, 6º y 7º donde se establecen los componentes de un Plan de Desarrollo y donde podemos constatar que no se incluye la creación de nuevos tributos.

Dicen los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley 152 de 1994:

Ley 152 de 1994: art. 5, 6 y 7 (definen los componentes del plan de desarrollo)

“Artículo 5º. Contenido de la parte general del Plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente: **a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; c) Las estrategias y política en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de**

las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

Artículo 6°. Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional **incluirá principalmente:** a) **La proyección de los recursos financieros disponibles** para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b) **La descripción de los principales programas y subprogramas**, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c) **Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;** d) **La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.**

Artículo 7°. Presupuestos plurianuales. Se entiende por presupuestos plurianuales la **proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando estos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal.** 5 cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan **garantizada la financiación hasta su culminación**". Resaltados en negrilla fuera de texto.

Como se puede observar, dentro de un Plan de Desarrollo la ley no contempló la posibilidad de crear tributo alguno, siempre habla de la ejecución de recursos mas nunca lo hace sobre la consecución de estos, razón que a todas luces demuestra la falta de unidad de materia cuando en un Plan de Desarrollo se incorporan o regulan tributos.

Dice la Constitución Política de Colombia, en su artículo 158 y 193:

“Artículo 148. Rechazo de disposiciones. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”. Resaltado fuera de texto.

“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”. Resaltado fuera de texto.

“Artículo 193. Títulos de las leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula”:

Es claro que la Constitución Política de Colombia prohíbe que en una ley se incluyan temas que no tienen

que ver o estén relacionados con la misma materia y que estén acordes con el título de esta, obliga también al presidente de la respectiva comisión a rechazar dichas propuestas, razón que nos lleva a concluir que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 incumple con estos tres mandatos constitucionales, dicha ley corresponde al Plan de Desarrollo 2018-2022 y como lo expusimos anteriormente es esta no es posible regular ni crear tributos.

Como antecedente a lo que le puede pasar al artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, de no ser regulado adecuadamente, tenemos la Sentencia C-219 de mayo de 2019 de la Corte Constitucional donde reconoce la vulneración de dichos principios constitucionales por el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, norma que regulaba el mismo tema de seguridad social de los independientes y que también corresponde a una Ley de Plan de Desarrollo, en este caso el correspondiente a 2014-2018, reconoce además la honorable Corte que un Plan de Desarrollo es una norma temporal por lo que tampoco es posible crear un tributo permanente en esta y que para el caso de los aportes a seguridad social de los independientes se debe hacer una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia.

Así lo deja ver la decisión y síntesis de la providencia en comunicado de prensa número 16 de mayo 22 y 23 de 2019, de la citada sentencia:

“2. Decisión

Primero. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”, por infracción al principio de unidad de materia.

Segundo. Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia”.

3. Síntesis de la providencia

La Corte resolvió el cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 135 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 por infracción al principio de unidad de materia, con base en las siguientes consideraciones:

De manera preliminar, la Corporación encontró acreditados los requisitos generales y especiales sobre claridad, certeza, especificidad y pertinencia, para poder resolver el cargo de la demanda relacionado con **la vulneración del artículo 158 de la Constitución Política**, sobre la **presunta violación del presupuesto de unidad de materia** que han de poseer las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En ese contexto, reiteró la línea jurisprudencial sentada en las Sentencias C-008 y C-092 de 2018 sobre la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, no solo como

vicio formal, sino visto desde la perspectiva de un examen material, esto es, que su análisis se adelante a partir del escrutinio del contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que este guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte.

*Adicionalmente, se recordó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multi-temáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del Plan. Así mismo, se puso de manifiesto que para verificar el respeto del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo se tiene que efectuar un control de constitucionalidad más estricto, a fin de comprobar si las normas contenidas en este cumplen con los presupuestos de **conexidad directa e inmediata** entre los objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.*

Con fundamento en las anteriores consideraciones y en aras de verificar la unidad de materia del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 que establece un ingreso base de cotización mínimo del 40% del valor mensualizado de los ingresos de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplen con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia.

Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexecutable de la norma censurada, ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. En atención a ello y, sobre todo, teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir los efectos de la inexecutable de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore por parte del legislador ordinario la regulación

de la materia, a través de una ley ordinaria, con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación". Resaltado fuera de texto.

Como se puede observar, además de ser necesario aclarar dicha regulación se hace obligatorio y de carácter urgente proceder con la creación de una ley que cumpla todos los preceptos constitucionales otorgando seguridad jurídica a los contribuyentes y a la institución encargada de su administración y recaudo, la UGPP.

Con respecto a la obligación de solicitar la planilla integrada de liquidación de aportes de la seguridad social por parte de los contratantes públicos y privados establecida a través del artículo 27 de la Ley 1393 de 2010 que adicionó el parágrafo segundo del artículo 108 del Estatuto Tributario, ha llevado a una incertidumbre jurídica ocasionando la generación de sanciones por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y a su vez al incumplimiento por parte de los contratantes; es necesario indicar que por derogación tácita de la norma en lo relacionado con el pago anticipado de las planillas de seguridad social para independientes, el artículo debía ser objeto de modificación.

Lo que pretende esta norma es que los contribuyentes (contratantes) ayuden a controlar que los trabajadores independientes (contratistas) hagan el respectivo aporte a seguridad social, pero no es el objetivo de esta norma que el contratante verifique si lo hizo de forma adecuada o no, o lo que es lo mismo, si aportó el valor debido o no, pues son estas funciones exclusivas de la UGPP y que mal haríamos en sancionar a un contratante por el pago indebido de su contratista.

Es por esto que la obligación del contratante debe ir solo hasta garantizar que el trabajador independiente se encuentre afiliado al sistema de seguridad social, mas no de que el valor aportado sea el adecuado, para esto la UGPP cuenta con las facultades plenas para ejercer dicho control y será esta entidad quien lo deba realizar.

Tampoco pretende esta norma que el contribuyente ejerza este control en todas las actividades gravadas como lo es a los rentistas de capital, este control se hace solo para cuando se contraten servicios personales donde el contratista no incurra en costo ni gasto alguno para la ejecución del contrato, es decir, que sea renta de trabajo donde no se encuentre inmerso el pago de erogación alguna, ni subcontratación de otras personas para su ejecución, esto independiente de que el contratista tenga o no oficina e incurra en costos y gastos para la realización de otros contratos, mirará el contratante solo la ejecución de su contrato.

Queda claro entonces, que no es el objetivo de esta norma que los contratantes soliciten las planillas de seguridad social a actividades tales como: transportadores, maquiladores, comerciantes, constructores (que incurran en

costos y/o gastos para la ejecución del contrato), entre otros.

Ante las innumerables situaciones presentadas por los cotizantes y aportantes del sistema de seguridad social que han cometido errores en sus autoliquidaciones contenidas en las planillas integradas de liquidación de aportes, se hace necesario proponer una normatividad especial para independiente relacionada con las sanciones por no entrega completa de información, no entrega de información, o no entrega en los formatos requeridos que respeten los principios de proporcionalidad y razonabilidad, lo cual debe incluir un ajustado juicio de reproche ante las omisiones o conductas objeto de sanción; lo anterior generando una remisión expresa a los principios del Estado Social de Derecho que regulan la materia sancionatoria.

En la actualidad se ha evidenciado que el régimen sancionatorio de la UGPP se encuentra con facultades demasiado amplias, lo que está conllevando al desmejoramiento del sector empresarial, comercial y de emprendimiento, situación que no contempla que los intereses de mora hacen un verdadero recaudo actualizado del dinero, por ende, deben ajustarse las cifras sancionatorias, lo cual permitirá generar un mayor recaudo en los procesos de fiscalización; en consecuencia se propone que el espíritu de la norma debe ser correctiva y ejemplarizante, por ende, las conductas negativas de omisión, mora o inexactitud deben ser sancionadas con una visión más social que resarcitoria.

Frente al impacto económico y social que han generado los procesos de fiscalización y sancionatorios adelantados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP), se hace necesario realizar campañas de promoción para el pago de las deudas generadas, que alivien la cartera del Estado y las deudas de los aportantes y contribuyentes, generando una salida adecuada a una problemática financiera y social generada por la aplicación de las normas en materia parafiscal, evitando el capital golondrina que afecta el país.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se deroga el artículo 244 de la ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la UGPP.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los independientes que contraten con personas del sector público o privado cotizarán a seguridad social siempre que perciban un ingreso mensual que sea mayor o igual a un salario mínimo mensual legal vigente, la cotización se hará mes vencido sobre una base del 40% de la utilidad del

cotizante, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar.

Artículo 2°. *Deducción de expensas.* Para calcular el ingreso base de cotización, todos los aportantes que, para obtener sus ingresos, incurran en expensas que tengan relación de causalidad, sean necesarias y proporcionales, las podrán deducir, siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario. La UGPP tendrá el deber de valorar la totalidad de los documentos que prueben los costos y deducciones, así no se encuentren contemplados en la declaración de renta del periodo objeto de fiscalización.

Los costos y los gastos en los que incurra una persona natural cuyo ingreso pertenezca a un contrato de prestación de servicios del sector público o privado podrán deducir los costos y gastos en los que incurra para determinar su ingreso base de cotización, independientemente de que pueda o no declararlos en el impuesto sobre la renta y complementarios, pero siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario.

Los costos y los gastos procedentes en cada periodo para establecer el ingreso base de cotización, se determinarán de acuerdo a las mismas reglas establecidas para su realización en los artículos 104 y 105 del Estatuto Tributario, atendiendo a la calidad del aportante.

Artículo 3°. *Tarifa.* La tarifa aplicable a los aportes a seguridad social serán las mismas establecidas en las normas vigentes, en especial, artículos 18, 19, 20 y 204, Ley 100/93, artículo 10, Ley 1122 de 2007; artículos 5°, 6° y 7° de la Ley 797/2003; artículo 3°, Decreto 510 de 2003, además de todas las normas vigentes y las que las reemplacen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 4°. *Definiciones.*

Independiente: Para efectos de la presente ley, entiéndase por independiente los trabajadores independientes, contratistas públicos y privados, los rentistas, los propietarios de las empresas y, en general, todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo laboral, legal y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente.

Trabajador Independiente: Trabajador independiente es la persona que percibe ingresos producto de una renta de trabajo y donde el servicio se presta de manera personal.

Renta de capital: Para efectos de la presente ley, la renta de capital se define como aquel ingreso que recibe la persona por la explotación de su patrimonio o activos.

Renta de trabajo: Para efectos de la presente ley, la renta de trabajo es aquel ingreso que se percibe como contraprestación por el esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la

producción de riqueza; y que además no incurra en costos y/o gastos ni que tenga que subcontratar a terceros.

Ingreso Efectivamente Percibido: Debe entenderse como la suma de dinero realizada en el mes respectivo para su beneficio personal, que sirve de base para establecer el ingreso base de cotización previa aplicación de las deducciones de los costos y expensas de conformidad con el artículo 107 del Estatuto Tributario.

Artículo 5°. *Hecho generador y excepciones.* El hecho generador de los aportes a seguridad social de los independientes son los ingresos realizados en cada mes en dicha calidad, acordes con los artículos 27 y 28 del Estatuto Tributario, siempre y cuando sean mayores o iguales a un salario mínimo mensual legal vigente, definiéndose como el “Ingreso Efectivamente Percibido (IEP)”.

Los siguientes ingresos no hacen parte del hecho generador de los aportes a seguridad social, por lo tanto, no se aportará seguridad social por ellos, son:

1. Los ingresos por las ganancias ocasionales, acorde con lo establecido en los artículos 299 y siguientes del Estatuto Tributario y cualquier norma que lo modificara.
1. Los ingresos obtenidos por la venta de activos fijos, incluidas las acciones, que no constituyan ganancia ocasional.
2. Los pagos por seguros de vida, indemnizaciones por daño emergente y lucro cesante, los gananciales, los ingresos por retiros de aportes voluntarios a pensión y ahorros en cuentas AFC, que sean ingreso para efectos del impuesto sobre la renta, recuperación de deducciones, provenientes de valorizaciones contables y tributarias, intereses presuntos, renta por comparación patrimonial, ingresos por omisión de activos o inclusión de pasivos y cualquier otro que no provenga de la ejecución de una actividad cotidiana del cotizante.
3. Los ingresos por dividendos y participaciones, arrendamientos, intereses y rendimientos financieros. Para los ingresos por arrendamientos y rendimientos financieros e intereses, bastará con tener algún aporte bien sea por una relación laboral o como independiente por alguna otra actividad, de no ser así, deberá realizar el aporte como mínimo por un salario mínimo mensual legal vigente, siempre y cuando los ingresos mensuales por cualquiera de estos conceptos sean mayores o igual a un salario mínimo mensual legal vigente.
4. Cuando una persona natural perciba ingresos producto de un consorcio o unión temporal, el ingreso se entenderá realizado y, por ende, tendrá que pagar la

correspondiente seguridad social, en el momento en el que se liquide el consorcio o la unión temporal.

Artículo 6°. *Quiénes no están obligados a aportar a seguridad social como independientes.* No están obligados a aportar a seguridad social en calidad de independientes las personas naturales que perciban ingresos en dicha calidad y que:

1. El ingreso realizado al momento de obtener la base de cotización, sea inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.
2. No residan en el territorio colombiano en el mes respectivo de cotización
3. Tengan contrato laboral y realicen cotizaciones por 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, estarán exentos de realizar aportes al sistema de seguridad social como independientes.
4. Sean miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
5. Estén afiliados a Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
6. Sean servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos.
7. Los independientes contenidos en el artículo 2.1.3.16 del Decreto 780 de 2016; respetando las reglas de suspensión de la afiliación.
8. Las demás establecidas en las leyes y decretos concordantes que se encuentren vigentes.

Artículo 7°. *Quiénes no están obligados a cotizar a pensión.* No estarán obligados a cotizar a pensión, además de los establecidos en el artículo anterior:

1. Los trabajadores independientes que se afilien por primera vez con 50 años de edad o más, si se es mujer, o 55 años de edad o más, si se es varón.
2. Quien se encuentre pensionado.
3. Los extranjeros que coticen en su país de origen al sistema de pensiones se encuentran exentos de realizar cotizaciones en calidad de independientes en Colombia.
4. Quien haya cumplido los requisitos para pensionarse, así no se haya incluido en la nómina del Fondo de Pensiones.
5. Cualquier otro que expresamente sea exceptuado por alguna norma vigente.

Artículo 8°. *Aportes a riesgos laborales por parte de los independientes.* Los aportes a riesgos laborales se harán de acuerdo a lo estipulado en los artículos 3°, 5° y 13 del Decreto 723 de 2013 y artículos 2.2.4.2.2.2, 2.2.4.2.2.3, 2.2.4.2.2.5, 2.2.4.2.2.13 de la Resolución 2388 del Ministerio de Salud y cualquier otra norma vigente.

Artículo 9°. *Aporte máximo y mínimo.* Los independientes cotizarán a seguridad social sobre una base mínima de un salario mínimo mensual

legal vigente y una cotización máxima de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, teniendo en cuenta en esta cotización máxima los valores aportados por la relación laboral o legal y reglamentaria y los aportes efectuados como pensionado, si fuera el caso, es decir, quienes además de ser independientes tengan alguna de estas calidades contarán los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes incluyendo los ingresos por estos conceptos.

Artículo 10. *Aporte de la planilla para soportar el costo o gasto.* Modifíquese el artículo 27 de la Ley 1393 de 2010, el cual adiciona el parágrafo segundo del artículo 108 del Estatuto Tributario y quedará así:

“**Parágrafo 2°.** Para efectos de la deducción por salarios de que trata el presente artículo se entenderá que tales aportes parafiscales deben efectuarse de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes. Igualmente, para la procedencia de la deducción por pagos a trabajadores independientes, el contratante público o privado deberá solicitar la planilla de pago de aportes del mes inmediatamente anterior, de no haber estado afiliado el mes anterior deberá aportar la planilla donde conste que se afilió en el respectivo mes.

En el caso en que el trabajador independiente haya cotizado por el tope máximo exigido (25 SMMLV) deberá aportar la planilla de la seguridad social del mes inmediatamente anterior.

Cuando el trabajador independiente pertenezca a alguno de los tratamientos especiales y no tenga la obligación de cotizar a seguridad social, de acuerdo con las normas vigentes, deberá informar dicha situación dentro de la cuenta de cobro, documento equivalente, factura de venta o cualquier otro documento con el que se haga el respectivo cobro”.

Artículo 11. *Sanción por renuencia en la entrega de información a la UGPP y protección de los aportes de los independientes.* Los aportantes independientes a los que la UGPP les solicite información y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido, o la suministren en forma incompleta o inexacta, se harán acreedoras a una sanción hasta de **1.800** UVT, a favor del tesoro nacional, que se liquidará de acuerdo con el número de meses o fracción de mes de incumplimiento, la fracción se obtendrá dividiendo los días de incumplimiento por la sanción del respectivo mes, así:

NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA
NÚMERO DE UVT A PAGAR
Hasta 1 mes 150
Hasta 2 mes 300
Hasta 3 mes 450
Hasta 4 mes 600
Hasta 5 mes 750
Hasta 6 mes 900
Hasta 7 mes 1.050

NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA
NÚMERO DE UVT A PAGAR
Hasta 8 mes 1.200
Hasta 9 mes 1.350
Hasta 10 mes 1.500
Hasta 11 mes 1.650
Hasta 12 mes 1.800

La sanción a que se refiere el presente artículo, se reducirá al diez por ciento (10%) de la suma causada si la información es entregada conforme lo había solicitado la Unidad, a más tardar hasta el cuarto mes de incumplimiento en la entrega de la información; o al veinte por ciento (20%) de tal suma, si la información es entregada después del cuarto mes y hasta el octavo mes de incumplimiento y al (30%) de este valor si la información es entregada después del octavo mes y hasta el mes duodécimo.

Para acceder a la reducción de la sanción debe haberse presentado la información completa en los términos exigidos y debe haberse acreditado el pago de la sanción reducida dentro de los plazos antes señalados, en concordancia con el procedimiento que para tal efecto establezca la UGPP.

Lo anterior sin perjuicio de la verificación que con posterioridad deba realizar la UGPP para determinar la procedencia o no de la reducción de la sanción, la UGPP deberá indicar dentro de los tres meses siguientes al momento de recibir la información si la misma se encuentra completa para que el aportante independiente pueda acceder al beneficio aquí contemplado.

Parágrafo 1°. Se faculta a la UGPP para imponer sanción equivalente a 15.000 UVT a las asociaciones o agremiaciones, sociedades por acciones simplificadas, o cualquier otro tipo de sociedad, y/o a las personas naturales a quienes conformen o constituyan este tipo de sociedades, y que realicen afiliaciones colectivas de trabajadores independientes sin estar autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, previo pliego de cargos para cuya respuesta se otorgará un mes contado a partir de su notificación.

De lo anterior, se dará aviso a la autoridad de vigilancia según su naturaleza con el fin de que se ordene la cancelación del registro y/o cierre del establecimiento, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar por parte de las autoridades competentes contra las personas naturales que las constituyen, siendo obligatorio que la Dirección Jurídica de la UGPP presente las denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación cuando establezca la irregularidad por medio de los procesos sancionatorios.

Parágrafo 2°. Los aportantes que no paguen oportunamente las sanciones a su cargo, que lleven más de un año de vencidas, así como las sanciones que hayan sido impuestas por la UGPP

se actualizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.

Artículo 12. *Sanción, por mora, inexactitud y omisión.* La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial, según sea el caso.

1. Al aportante a quien la UGPP le haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, por conductas de omisión o mora se le propondrá una sanción por no declarar equivalente al 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 20% del valor del aporte a cargo, y sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Si el aportante no presenta y paga las autoliquidaciones dentro del término de respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP le impondrá en la liquidación oficial sanción por no declarar equivalente al 10% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 40% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Si la declaración se presenta antes de que se profiera el requerimiento para declarar y/o corregir no habrá lugar a sanción.

Parágrafo transitorio. La sanción aquí establecida será aplicada a los procesos en curso a los cuales no se les haya decidido el recurso de reconsideración, si les es más favorable.

2. El aportante a quien se le haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir, que corrija por inexactitud la autoliquidación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 15% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado.

Si el aportante no corrige la autoliquidación dentro del plazo para dar respuesta al Requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP impondrá en la Liquidación Oficial una sanción equivalente al 30% de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Parágrafo 1°. Los aportantes que no paguen oportunamente las sanciones a su cargo, que lleven más de un año de vencidas, así como las sanciones que hayan sido impuestas por la UGPP se actualizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2°. Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.

Parágrafo 3°. Las sanciones por omisión, inexactitud y mora de que trata el presente artículo, se impondrán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios y/o cálculo actuarial, según corresponda; este último, será exigible en lo que respecta al Sistema General de Pensiones, tanto a los empleadores que por omisión no hubieren afiliado a sus trabajadores o reportado la novedad de vínculo laboral, en los términos señalados en la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, como a los independientes, que por omisión no hubieren efectuado la respectiva afiliación o reportado la novedad de ingreso a dicho sistema estando obligados. En los demás casos, se cobrará intereses moratorios cuando se presente inexactitud o mora en todos los subsistemas del Sistema de la Protección Social y cuando se genere omisión en los subsistemas distintos al de pensiones.

Artículo 13. *Terminación por mutuo acuerdo en materia de aportes en seguridad social a cotizantes.* Facúltese a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos, en materia de aportes al sistema de protección social y las sanciones, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los cotizantes a quienes se les haya notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley, requerimiento para declarar y/o corregir, liquidación oficial, resolución del recurso de reconsideración, podrán transar con la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales, hasta el 30 de octubre de 2020, quien tendrá hasta el 17 de diciembre de 2020 para resolver dicha solicitud, aplicando el silencio administrativo positivo frente a los procesos que no sean resueltos en el término estipulado, el ochenta por ciento (80%) de las sanciones por mora, inexactitud y/u omisión, según el caso, siempre y cuando el cotizante independiente, pague el ciento por ciento (100%) del capital de aportes a los subsistemas de la protección social que se encuentre obligado, y el veinte por ciento (20%) restante de las sanciones e intereses moratorios liquidados en la planilla integrada de liquidación de aportes.

Cuando se trate de pliegos de cargos y resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones dinerarias por no entrega completa, oportuna, inexacta o la omisión en la entrega de información, en las que no hubiere aportes parafiscales en discusión, el mutuo acuerdo operará respecto del noventa por ciento (90%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el diez por ciento (10%) restante de la sanción actualizada. Es deber de la UGPP entregar a los solicitantes el valor de la sanción actualizada

dentro de los 15 días siguientes a la petición de acogerse al beneficio.

El acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo pone fin a la actuación administrativa sancionatoria o de fiscalización, adelantada por la Dirección de Parafiscales de la UGPP, y con la misma se entenderán extinguidas las obligaciones contenidas en el acto administrativo objeto de transacción. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los procesos administrativos de determinación de obligaciones ni los sancionatorios y, en consecuencia, los actos administrativos expedidos con posterioridad al acto administrativo transado quedarán sin efectos con la suscripción del acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo.

Parágrafo 1°. La terminación por mutuo acuerdo podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado. La UGPP tendrá el término de un mes después de expedida esta ley para reglamentar los aspectos del beneficio.

Parágrafo 2°. No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en normas anteriores a la presente, o que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

Parágrafo 3°. El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.

Parágrafo 4°. Las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo, no serán rechazadas por motivo de firmeza del acto administrativo o por caducidad del término para presentar la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando el vencimiento del respectivo término ocurra con posterioridad a la presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo y que, a más tardar, el 30 de octubre de 2020, se cumplan los demás requisitos establecidos en la ley. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los términos legales para la firmeza de los actos administrativos, ni los de caducidad para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Parágrafo 5°. Si a la fecha de publicación de esta ley, o con posterioridad se ha presentado o se presenta demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la liquidación oficial, la resolución que impone sanción o la resolución que decide el recurso de reconsideración contra dichos actos, podrá solicitarse la terminación por mutuo acuerdo, siempre que la demanda no haya sido admitida y a más tardar el 30 de octubre de 2020, se acrediten los requisitos señalados en este artículo y se presente la solicitud de retiro de la

demanda ante el juez competente, en los términos establecidos en el artículo 174 de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo 6°. La reducción de intereses y sanciones tributarias a que hace referencia este artículo, podrá aplicarse únicamente respecto de los pagos realizados desde la fecha de publicación de esta ley.

Parágrafo 7°. El acto susceptible de ser transado será el último notificado a la fecha de presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.

Parágrafo 8°. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), es el competente para transar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos de determinación o sancionatorios de su competencia.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial, cuando sea el caso.

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), decidirá las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo y contra dicha decisión procederá únicamente el recurso de reposición en los términos de los artículos 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.

Artículo 14. *Conciliación contencioso-administrativa en materia de aportes en seguridad social a cotizantes.* Facúltase a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos, en materia de aportes al sistema de protección y sanciones, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los cotizantes, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, podrán conciliar el valor de los aportes al sistema de protección social, sanciones e intereses según el caso, discutidos contra liquidaciones oficiales, mediante solicitud presentada ante la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP), así:

Por el ochenta (80%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un Juzgado Administrativo o Tribunal Administrativo, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del aporte en discusión y el veinte por ciento (20%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial, se halle en segunda instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo o Consejo de Estado, según el caso, se podrá solicitar la conciliación por el setenta por ciento (70%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización, según el caso, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el treinta por ciento (30%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización. Se entenderá que el proceso se encuentra en segunda instancia cuando ha sido admitido el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Cuando el acto demandado se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria por no entrega de información, entrega no completa o entrega extemporánea de información, en las que no hubiere aportes a discutir, la conciliación operará respecto del setenta por ciento (70%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el treinta por ciento (30%) restante de la sanción actualizada.

Para efectos de la aplicación de este artículo, los cotizantes, deberán cumplir con los siguientes requisitos y condiciones:

1. Haber presentado la demanda antes de la entrada en vigencia de esta ley.
2. Que la demanda haya sido admitida antes de la presentación de la solicitud de conciliación ante la Administración.
3. Que no exista sentencia o decisión judicial en firme que le ponga fin al respectivo proceso judicial.
4. Adjuntar prueba del pago, de las obligaciones objeto de conciliación de acuerdo con lo indicado en los incisos anteriores.
5. Que la solicitud de conciliación sea presentada ante el comité de conciliación y defensa judicial de la UGPP hasta el día 30 de octubre de 2020.

El acta que dé lugar a la conciliación deberá suscribirse a más tardar el día 1° de diciembre de 2020 y presentarse por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo contencioso administrativo, según el caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales. Las conciliaciones de que trata el presente artículo, deberán ser aceptadas por la autoridad judicial respectiva, dentro del término aquí mencionado.

La sentencia o auto que apruebe la conciliación prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme lo dispuesto en la Ley 446 de 1998 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

Parágrafo 1°. La conciliación podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.

Parágrafo 2°. No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en normas anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 3°. Los procesos que se encuentren surtiendo el recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado no serán objeto de la conciliación prevista en este artículo.

Parágrafo 4°. El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.


Parágrafo 5°. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), será el competente para conciliar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos, discutidos con ocasión de la expedición de los actos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorio.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.

Contra la decisión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), procederá únicamente el recurso de reposición en los términos de los artículos 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.

Artículo 15. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga el artículo 244 de la ley 1955 de 2019 y todas las normas que le sean contrarias, así como los decretos que regulaban leyes anteriores con respecto a la cotización de los independientes a seguridad social.

El honorable Representante a Cámara,


JHON JAIRO BERRIO LOPEZ
Representante a la Cámara Antioquia
Centro Democrático

por medio del cual se deroga el artículo 244 de la ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la UGPP.

Autor:

Honorable Representante

JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ

Administrador de Empresas de la Universidad de Antioquia, Especialista en Mercadeo Gerencial de la Universidad de Medellín y actualmente Estudiante de Maestría en Administración.

Email: jhon.berrio@camara.gov.co

Celular 3122572035

Investigadores:

ÉRICA MARÍA PINO GARCÍA

(Coinvestigadora)

Cédula de ciudadanía número 1044120808

Administradora Pública, Especialista en Gerencia de Proyectos Esumer

Email: ericapinoga07@gmail.com

Celular 3113742249

Universidad de Medellín

WILLMAR DARÍO GONZÁLEZ ECHEVERRI

(Investigador principal)

Cédula de ciudadanía número 71250329

Contador Público; Magíster en Tributación y Política Fiscal- Universidad de Medellín.

Email: wdgonzalez@udem.edu.co, widago@hotmai.com

Celular 3105144879

Actividad Actual: Docente Investigador Universidad de Medellín, Asesor Empresarial Independiente.

Grupo de Investigaciones Contables y Gestión Pública de la Universidad de Medellín.

ABEL MARÍA CANO MORALES

(Coinvestigador)

Cédula de ciudadanía número 10260975

Contador Público; Especialista en Gerencia de Impuestos del ISDET- Universidad Externado, Magíster en Administración Universidad Autónoma de Bucaramanga; Magíster en Finanzas del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey- México, Doctor en Administración Pública de la American Andragogi University, - USA.

Email: amcano@udem.edu.co; amcano11@gmail.com

Celular 3103744414

Actividad Actual: Docente Investigador Universidad de Medellín, Asesor Empresarial Independiente.

Grupo de Investigaciones Contables y Gestión Pública de la Universidad de Medellín.

Universidad Autónoma Latinoamericana

CARLOS MARIO RESTREPO PINEDA

(Coinvestigador)

Cédula de ciudadanía número 71662010

Abogado Universidad de Antioquia, Contador Público y Especialista en Legislación Tributaria Universidad Autónoma Latinoamericana; Especialista en Derecho Procesal Contemporáneo y Magíster en Derecho Procesal Universidad de Medellín

Email: carlosmarioestrepo@unuala.edu.co; cmrp@hotmail.com

Celular 3016012970

Actividad Actual: Docente Investigador Universidad Autónoma Latinoamericana, Asesor Empresarial Independiente.

Grupo de Investigación en Contabilidad y Organizaciones (GICOR) de la Universidad Autónoma Latinoamericana

Institución Universitaria de Envigado

EDWIN ALBERTO VÉLEZ JARAMILLO

(Coinvestigador)

Cédula de ciudadanía número 3383433

Abogado, especialista en Legislación Tributaria Unaula y Magíster en Estudios Políticos U.P.B.

Email: eavelez@correo.iue.edu.do profesoredwinvelez@hotmail.com

Celular: 3006104639

Actividad actual: Docente de tiempo completo, Institución Universitaria de Envigado.

Grupo de Investigación: Auditorio Constitucional.

Vinnurétti Abogados S.A.S.

Email: direccionjuridica@vinnuretti.com

Teléfono: (1) 7456181 ext. 204

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN

(Investigador principal)

Cédula de ciudadanía número 73205246

Abogado Especialista en Seguridad Social del Externado de Colombia

Conferencista en Procesos de Fiscalización de la UGPP

Director de Investigaciones Jurídicas

MERLY YOLANDA LEÓN SANTAMARÍA

(Coinvestigadora)

Cédula de ciudadanía número 1098604004

Abogada Especialista en Seguridad Social del Externado de Colombia

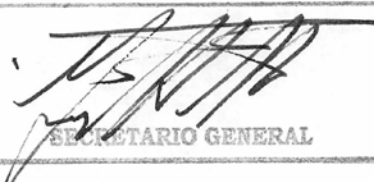
Coordinadora Jurídica

EDWIN ANDRÉS PINZÓN MORA

(Coinvestigador)

Cédula de ciudadanía número 1075672205

Abogado asesor

C. R. N. V.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL			
El día	03	de	Septbre del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	222	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
HR Jhon Jairo Betto Lopez			
 SECRETARIO GENERAL			

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Especial para la Promoción de la Educación Superior de las Comunidades Negras.

Bogotá, D. C., agosto 15 de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado Secretario Mantilla Serrano:

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de presentar el Proyecto de ley número 223 de 2019 Cámara, *por medio del cual se convierte en política de estado el Fondo Especial para la Promoción de la Educación Superior de las Comunidades Negras.*


ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Chocó

PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Especial para la Promoción de la Educación Superior de las Comunidades Negras.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La necesidad de generar dinámicas que favorezcan la educación y en especial la que se imparte a sectores excluidos en el territorio nacional, tal como los son las comunidades negras del país, hace necesario la creación de políticas de Estado, que busquen garantizar en buena medida

espacios de inclusión y fortalecimiento de estos sectores poblacionales.

Es por ello que la expedición de una política educativa de Estado debe ser un eje central y estratégico del país. Una política que no deviene de los intereses políticos y/o partidistas, sino que debe ser de la homogeneidad de consenso en torno a la protección y accesos de un grupo poblacional como lo son las comunidades negras. Y convertirse por tanto en una causa común.

Con lo anterior podemos inferir que una política de Estado, en cambio, construye cursos complejos que influirán en la vida del Estado y de toda la sociedad. Supone una determinada modalidad de intervención estatal en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de todas las organizaciones de la sociedad. Esto es así porque el Estado, a través de sus políticas suele encarnar valores, algunos de los cuales son vertebrales para el desarrollo de la sociedad, en torno a los que se formulan políticas, que más allá del componente ideológico de cada Gobierno, perduran en el tiempo, convirtiéndose en verdaderas políticas de Estado. (*Guadamagna, Melina. Políticas de Estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política.*)

En 1964, el entonces presidente de los Estados Unidos, Lyndon Baines Johnson, dijo que era imposible e injusta la carrera por el desarrollo, entre un niño blanco que se educa en las mejores escuelas y que puede competir en una sociedad moderna, contra un niño de raza negra, cuyo destino irremediable es asistir a escuelas de tercer nivel. Son, precisamente, estas barreras invisibles las que perpetúan los círculos de discriminación y de pobreza. Haciendo que los desequilibrios educativos impidan aumentar los índices de desarrollo humano que se necesitan para permitir la igualdad de oportunidades. (*Avances del Gobierno <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-208086.html>.*)

Es por ello que se debe plantear la asignación de un porcentaje de recursos en los programas de becas, créditos y descuentos especiales ofrecidos por el Gobierno para la promoción de estudios en Colombia y en el exterior, en todos los niveles; y la asignación de un porcentaje especial de los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 a los municipios afrocolombianos. (*Ibídem.*)

Si bien es cierto que encontrar consenso para el establecimiento de políticas de largo plazo no es tarea fácil, alcanzar dicho consenso debe ser una construcción institucional y un proceso de largo aliento, máxime cuando una política educativa afecta al conjunto de la sociedad.

Es por ello, que, en este caso, la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de

iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (Oszlak, y O'Donnell. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Versión utilizada en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. 2008.

Por lo anterior se hace necesario blindar y constituir en Política de Estado el Fondo Especial para Comunidades Negras, administrado por el Icetex.

El presente proyecto fue presentando en la legislatura 2018-2019 y de común acuerdo con los coautores se decidió su retiro, toda vez que no fue posible darle primer debate y los tiempos no alcanzaban a su normal desarrollo.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Especial para la Promoción de la Educación Superior de las Comunidades Negras.

EL Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. *Naturaleza.* Conviértase en política de Estado el Fondo Especial de Comunidades Negras para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades negras, como fondo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

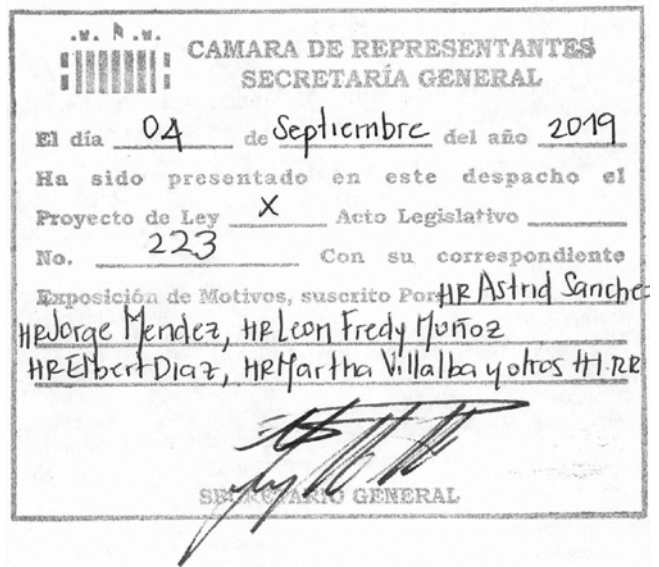
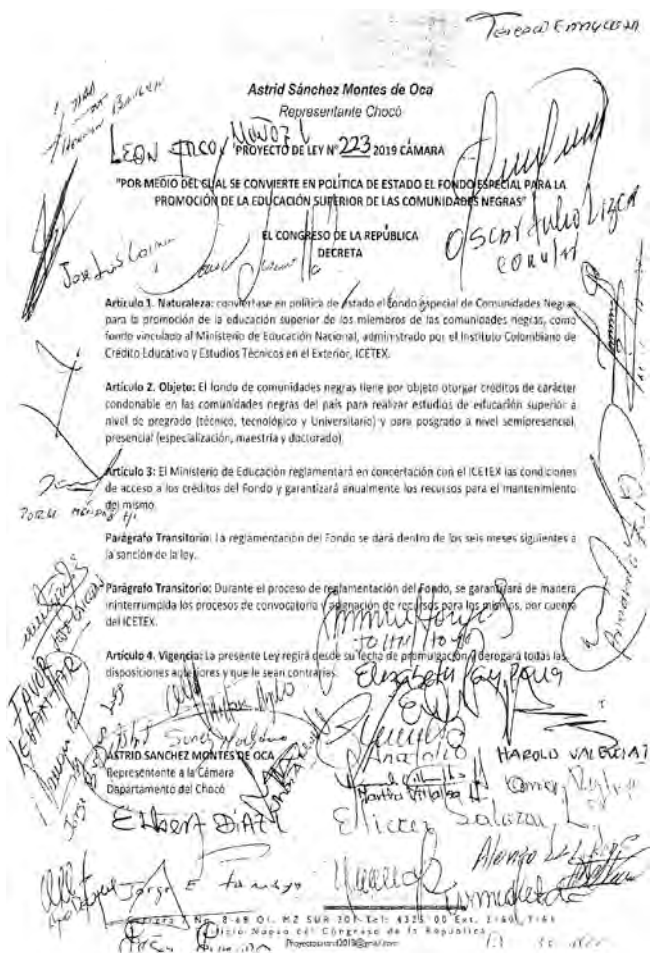
Artículo 2°. *Objeto.* El fondo de comunidades negras tiene por objeto otorgar créditos de carácter condonable en las comunidades negras del país para realizar estudios de educación superior a nivel de pregrado (técnico, tecnológico y Universitario) y para posgrado a nivel semipresencial, presencial (especialización, maestría y doctorado).

Artículo 3°. El Ministerio de Educación reglamentará en concertación con el Icetex las condiciones de acceso a los créditos del Fondo y garantizará anualmente los recursos para el mantenimiento del mismo.

Parágrafo transitorio. La reglamentación del Fondo se dará dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la ley.

Parágrafo transitorio. Durante el proceso de reglamentación del Fondo, se garantizará de manera ininterrumpida los procesos de convocatoria y asignación de recursos para los mismos, por cuenta del Icetex.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley regirá desde su fecha de promulgación y derogará todas las disposiciones anteriores y que le sean contrarias.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial

Bogotá, agosto 15 de 2019

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Respetado Secretario Mantilla Serrano:

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de presentar el Proyecto de ley número 224 de 2019

Cámara, por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.

Cordialmente,


ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
 Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2019
 CÁMARA

por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y ANTECEDENTES

El presente proyecto cuenta con antecedente de uno de los artículos del proyecto de Ley estatutaria número 125 de 2012 Senado, presentado por el entonces Ministro del Interior, Fernando Carrillo, proyecto que fue archivado en primer debate. De otra parte, este nuevo proyecto de ley se fundamenta en normas constitucionales y en algunas normas del derecho internacional que se han integrado al bloque de constitucionalidad. A continuación, algunas de dichas prescripciones:

A) Disposiciones constitucionales.

Preámbulo de la Constitución Política:

Invocamos la Constitución Nacional como el principal referente jurídico que nos motiva a presentar esta propuesta legislativa, pues va encaminada al cumplimiento efectivo de su mandato.

“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”.

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

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la

Constitución; *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación*; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 7º. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

B) Convenios y Declaraciones internacionales.

1. Declaración universal de derechos humanos. ONU, 1948.

“(…) Artículo 21. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

2. Pacto internacional de derechos civiles y políticos. ONU, 1966.

“(…) Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: ...c) *tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*”.

3. Convención americana de derechos humanos (San José de Costa Rica):

“(…) Artículo 23. Derechos políticos. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c) *de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*.”

4. Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. ONU, 1965:

“(…) Artículo 2º. (...) 2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica y cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, *con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”.

5. Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial. Durban (Sudáfrica). 2001. Programa de Acción aceptado por Colombia:

“(…) Párrafo 108: *Reconocemos la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración a la sociedad. Esas medidas de acción*

efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a generar equidad, entre otros.

2. POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA

De conformidad con el Censo 2005, la población que se autorreconoció en las categorías afrocolombiana, negra, raizal y palenquera son 4.311.757 personas, es decir, el 10,6% del total de la población del país. Valor porcentual este que investigadores como Gustavo de Roux consideran inexacto, pues según sus palabras *“el sinnúmero de condicionantes existentes en una sociedad que discrimina racialmente inclina a muchos a no autoidentificarse como afrodescendientes, situación que se traduciría en un subregistro de esta población en los datos censales. Esto hace suponer que la proporción de afrocolombianos correspondería a una cifra no inferior al 15%, porcentaje que representa una porción muy significativa de la población colombiana”*. Otros investigadores¹ (Agudelo, sin fecha; Sánchez y García 2006), con base en trabajos de Urrea, Ramírez y Viáfara (2001) y de Barbary, Urrea (2004), estiman la población afrocolombiana entre el 18% y 22% del total de la población del país.

Además del subregistro, la población afrocolombiana históricamente ha sido víctima de exclusión y discriminación (abierta y soterrada), barreras con las que sistemáticamente se le ha impedido el avance, como colectividad étnica, hacia el desarrollo social, político y económico.

Sobre este particular, el informe final de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana² nos muestra los siguientes indicadores de bienestar de esta población, comparados con la no afro, así:

		Afrocolombiano	No afrocolombiano
EDUCACIÓN	ANALFABETISMO	11.7%	7.0%
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (HOMBRES)	6.9	8.1
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (MUJERES)	6.4	8.2
POBREZA	NBI	53.7%	42.2%
	POBREZA	9.5%	7.4%
M E R C A D O LABORAL	TASA DE DESEMPLEO	6.3	3.4
	TASA DE OCUPACIÓN	40.4%	44.3%
DESPLAZAMIENTO	INTENSIDAD DESPLAZAMIENTO (PROMEDIO 2000 - 2002)	6.31%	3.42%
	MIGRACIÓN POR VIOLENCIA	6.78	3.74
SALUD	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (PROMEDIO 2001 - 2006)	23.5	16.6

¹ Citados en Cartilla “Recomendaciones Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana”, página 10.

² Creada mediante el Decreto 4181 de 2007.

Así mismo, estudios realizados por la Organización Afrocolombiana de Derechos Humanos Cimarrón, informan que:

1. El ingreso per cápita promedio de los(as) afrocolombianos(as) se aproxima a los 500 dólares anuales, frente a un promedio nacional superior a los 1500 dólares.
2. El 75% de la población afro del país recibe salarios inferiores al mínimo legal de vida, se ubica en un 20% por debajo del promedio nacional. La calidad de la educación secundaria que recibe la juventud afrocolombiana es inferior en un 40%, al compararla con el promedio nacional.
3. En los departamentos del Pacífico colombiano, de cada 100 jóvenes afro que terminan la secundaria, solo 2 ingresan a la educación superior.
4. Aproximadamente el 85% de la población afrocolombiana vive en condiciones de pobreza y marginalidad, sin acceso a todos los servicios públicos básicos.

a) Derecho al trabajo

De conformidad con el estudio realizado por la Agencia de Información Laboral de la Escuela Nacional Sindical³, en el sector formal de la economía los trabajadores afro están ubicados en niveles inferiores, así su calificación profesional esté a la par de los demás, o incluso superiores en algunos casos. Reciben ingresos más bajos y trabajan más horas extras sin recibir compensación legal. Y para las mujeres es recurrente el desconocimiento de derechos fundamentales en el trabajo, y se presenta mayor vulneración en el tema de la maternidad y el embarazo. Un dato muy indicativo, es que en los negros tienda a ser más alta la satisfacción con el trabajo que tienen, lo mismo que el temor a perderlo.

El 39,8% de la población afro consultada para el estudio pertenece al estrato socioeconómico 2, el 28,6% al 1, el 27,3% al 3, el 3,5% al 4, y el 0,9% al 5. El 68,4% tiene hijos y el 63,1% tiene 2 o más. El 28,3%, aparte de laborar, estudia, y de estos el 35,4% tiene estudios universitarios incompletos, el 16,9% posgrado incompleto, y el 15,4% estudios técnicos o tecnológicos incompletos.

El 68% trabaja como obrero o empleado de empresa particular, el 26% obrero o empleado del Gobierno, y el 3% en el empleo doméstico. Así mismo se encontró que el 89% tiene un trabajo permanente, el 6,5% ocasional y el 3,9% estacional. El 37,3% tiene contrato a término fijo: hasta 6 meses el 48,2%, entre medio y un año el 51,8%, y a término indefinido el 62,7%.

En la actividad económica de servicios comunales, sociales y personales labora el 68,4%; en comercio, hoteles y restaurantes el 10,3%. Es decir,

³ <http://ail.ens.org.co/noticias/la-poblacion-afrocolombiana-sufre-mayor-deficit-trabajo-decente-exclusion-laboral/>

cerca del 84% se desempeña en el sector terciario de la economía, un 13% en el sector secundario, y el porcentaje restante en el sector primario. El 54,1% labora entre 25 y 48 horas semanales, el 23,2% hasta 24 horas semanales, el 11,6% entre 49 y 56 horas, y el 11,2% más de 56 horas semanales.

El 94,4% de quienes laboran en la economía formal tiene contrato laboral: el 91% escrito y el 9% verbal. El 43,3% gana entre uno y dos salarios mínimos, el 13,9% más de dos y tres salarios, el 12,6% más de tres. Sin embargo, preocupa que el 29% de la población encuestada reciba hasta un salario mínimo, si tenemos en cuenta que esta es la población que tiene bajo su responsabilidad a miembros de su familia. El 64,1% de los trabajadores tiene hasta dos personas a cargo, el 31,2% entre 3 y 5; y el 4,8% tiene 6 o más.

Además, el 48,3% señaló que su remuneración no cubre gastos de alimentación, vivienda y servicios. Para paliar esta situación el 15,5% tiene un segundo empleo, y de estos el 31,4% lo hace para cubrir sus gastos de sostenimiento, el 65,7% para complementar sus ingresos, y 11,4% para ocupar su tiempo libre.

Sobre el cumplimiento de las prestaciones sociales derivadas del contrato laboral, se encontró que el 38,2% no tiene derecho a vacaciones pagadas, el 28,2% no recibe prima de navidad, y el 29% tampoco recibe el auxilio de cesantía.

Por posición ocupacional, tenemos que el 40,6% de las personas encuestadas se desempeña como auxiliar operativo, el 19,2% en servicios generales/oficios varios, el 12,4% como docente, el 9,8% como jefe o coordinador, el 7,7% como ejecutivo; el 5,6% como asistente, y el 3% es directivo.

En afiliación a salud se encontró que, del total de trabajadores formales encuestados, el 5% no está afiliado a ningún régimen de salud, el 89,3% cotiza al régimen contributivo, el 7% en el régimen subsidiado, y el 2,8% en el contributivo como beneficiario. En protección pensional tenemos que el 85% se encuentra afiliado, frente al 15% que no lo está.

En el tema de la discriminación, el 21% de los afro de la economía formal, manifestó haber sido víctima de discriminación en el trabajo. Las formas en que esta más se manifiesta son: discriminación en salarios y tipo de contratos, seguida de los malos comentarios y los insultos, y la no selección para un trabajo por el color de piel. En este sentido se encontró que el 22,6% tuvo discriminación por la edad, el 8,6% por el género, el 8,6% por la condición socioeconómica, el 13,3% por el grupo étnico, el 6,6% por la orientación sexual, el 12,3% por discapacidad física o mental, el 5,7% por el lugar de procedencia o nacimiento, el 2,9% por las creencias religiosas, el 9,4% por el lugar donde vive, el 3,8% por diferencias salariales, el 4,8% por ser sindicalista.

En el campo de la informalidad, las condiciones laborales de los y las trabajadoras afro son aún

más preocupantes, con indicadores profundos de precariedad laboral. Hay una generalizada inexistencia de condiciones de seguridad social, una marcada desprotección en salud y pensiones, un desolador panorama en materia de ingresos, nivel educativo, número de hijos, composición de los hogares, lugares habitacionales, zonas de residencia y maltrato social.

Gran parte de los trabajadores se encuentran por debajo de la línea de pobreza, y sin mayores expectativas para superar ese estado. Son los destinatarios del mayor número de agresiones, tratamientos discriminatorios en instituciones oficiales (policía, hospitales, espacio público, entre otros), habitan en barrios y lugares marginados sin garantías de servicios públicos, infraestructura y movilidad. Además de este preocupante panorama se observa una tendencia sociocultural a naturalizar la informalidad como su condición connatural, con incrementos significativos en programas asistenciales y escasa preocupación política para construir estrategias de incorporación laboral en escenarios formales.

Del total de la población afro de la economía informal encuestada, el 47,9% pertenecen al estrato 1, el 28,5% al estrato 2, el 21,5% al estrato 3, y el 2% al estrato 4. El 83% no estudia y del 17% restante sólo el 15% lo hace en el nivel universitario, el 10% en el técnico, el 6% en secundaria, y el 4% en la media.

Aunque se muere de la gana de estudiar, es el tercer año que Ferney, de 13 años de edad, se ve obligado a aplazar la escuela, le ha tocado guardarse su interés para dedicarse a vender todo tipo de mercancía barata en el centro de Medellín, pues en su casa son seis personas y solo su madre tiene un trabajo aceptable, como él mismo lo califica: es empleada de servicios generales (aseo) en una importante empresa de la ciudad. Ocasionalmente algunos de sus cuatro hermanos lo apoyan en su trabajo, aunque él en su papel de hermano mayor procura que ellos estén estudiando, a ver si tienen mejores oportunidades. Él no se queja, agradece siempre los pesos que consigue para su casa y cree, con un convencimiento cada vez más diluido, que en algún momento las cosas pueden cambiar. Pese a que se lo han propuesto muchas veces, no ha querido trabajar en asuntos ilícitos. Dice que cuando se es negro y pobre la gente cree que está hecho para robar. Reconoce que la ciudad es dura, sobre todo porque ser negro es comparativamente desventajoso, incluso con otros vendedores ambulantes. Pero eso no lo abrumba, la policía se la tiene velada, pero él sabe muy bien cómo sacarles el quite a las adversidades. Nada de nervios, es su consigna. (Testimonio tomado del estudio).

El 63,7% de los trabajadores informales afro son por cuenta propia, situación compleja puesto que, en términos generales, no son beneficiarios ni siquiera de las garantías mínimas que un trabajo en condiciones decentes debe ofrecer. Algunas de las explicaciones que dieron para trabajar como cuenta propia fueron: 24,2% no había encontrado

trabajo nunca, 8,1% porque lo despidieron del empleo anterior, 23,8% porque ganaba más que como empleado, y 12,6% por la edad.

Sus principales actividades económicas son: comercio, hoteles y restaurantes 43,7%, y servicios comunales, sociales y personales 41,2%.

Al indagar sobre su satisfacción con el trabajo que realizan, el 24% dijo no sentirse satisfecho. Singularmente cerca del 67% manifestó satisfacción con sus labores, especialmente por el temor a no conseguir otro empleo y salir del mercado laboral, pese a que las condiciones generales son altamente precarias. Además, se observó que el 81,6% no tiene ningún tipo de contrato; el 74,4% se caracteriza por ser un trabajador independiente, el 12,8% son contratados mediante empresas asociativas de trabajo, el 9,3% por empresas de servicios temporales, y el 3,5% restante por cooperativa de trabajo asociado.

Un punto neurálgico en la persistencia de las condiciones de exclusión y pobreza, es la alta cantidad de personas que reciben un salario mínimo o menos (65%). Situación alarmante, pues muchas de ellas son personas cabeza de hogar, cuyo precario ingreso escasamente posibilita garantías para el bienestar humano.

Un elevado porcentaje de los afro que trabajan en la economía informal no tiene vacaciones pagadas (94,7%), ni prima de navidad (94,7%), ni derecho a cesantías (96,6%). El 69% de ellos manifiestan el deseo de cambiar de trabajo. En el caso de las mujeres, aparte de la falta de prestaciones legales, el 89,6% de las embarazadas no tuvo licencia remunerada.

Al indagar los temas relacionados con la seguridad social, se halló que el 83,2% está afiliado a salud, frente al 16,8% que no tiene afiliación; situación preocupante porque de estos últimos un 32% no estuvo afiliado en los últimos dos años, e incluso más. El 62% está en el régimen subsidiado, el 18,5% pertenece al régimen contributivo bajo la modalidad de beneficiario, y sólo el 18,5% participa como cotizante del régimen contributivo.

Al mirar las afiliaciones a pensiones, se encontró que sólo el 8,6% está afiliado, y el 91,4% no tiene ningún tipo de afiliación. El 57,7% justifica la no afiliación a un sistema de pensiones porque no cuenta con los recursos económicos para hacerlo, el 17,7% por desconocimiento del proceso de afiliación, el 10,2% por no estar interesado, el 7% porque su empleador no lo exige, y un 4,2% porque considera que nunca llegará a jubilarse, entonces no lo tiene como prioridad. Al preguntar por las afiliaciones a un fondo de cesantías, el 94,7% no está afiliado, y el 89% no está afiliado a una Aseguradora de Riesgos Profesionales (ARP).

Sólo el 23,1% percibió que fue discriminado en el trabajo, mientras que el 76,9% no lo percibió. Las discriminaciones fueron por el color de piel en el 100% de casos, y de ellos el 35,3% dijo haber recibido insultos por su color. El 16,4%

dijo haber sido discriminado en el proceso de selección debido a la edad, el 15% por el grupo étnico, y el 6,4% por el lugar donde vive. Además, que el 11,7% de esta población tuvo que soportar discriminación para conseguir empleo en algún oficio. El 80,5% manifestó que hay discriminación en los espacios de trabajo, y el 63,7% consideró que en la ciudad hay zonas o barrios donde discriminan a las personas de color.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa, con el ánimo de promover un papel positivo de las empresas respecto a las acciones afirmativas que debemos llevar a cabo en pro de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.

Las iniciativas legislativas en favor de la población afrocolombiana, históricamente han sido frenadas en el Congreso de la República y esperamos que en esta oportunidad no suceda lo mismo, sino que, por el contrario, el debate se enriquezca y la reflexión profunda y seria de nuestros colegas de como resultado la aprobación de una herramienta legislativa que ayude a promover la vinculación laboral y el trabajo de las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales.

En Colombia, toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política. Es deber del Estado adoptar medidas en la legislación para garantizar a los trabajadores de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera una protección eficaz en materia laboral, de condiciones de empleo y de contratación; debe hacer todo lo posible por evitar cualquier discriminación relacionada con el acceso al empleo, con la remuneración no equivalente al trabajo realizado.

Con el trámite y aprobación de este proyecto, buscamos la realización de una acción afirmativa en pro de los pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros, que conlleva su inclusión en las esferas del poder en el país, evitando actos aislados de discriminación.

El presente proyecto fue presentando en la legislatura 2018-2019 y de común acuerdo con los coautores se decidió su retiro, toda vez que no fue posible darle primer debate y los tiempos no alcanzaban a su normal desarrollo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.* Créase el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las

