



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 690

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 25 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 ORGÁNICA

#### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 212 DE 2020 CÁMARA

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para el Adulto Mayor del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY NÚMERO .....DE 2020 CÁMARA

POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 5ª DE 1992, SE CREA LA COMISIÓN LEGAL PARA EL ADULTO MAYOR DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fomentar la participación del Adulto mayor en el ejercicio de la labor legislativa y de control político a través de la creación de la Comisión Legal para el Adulto mayor del Congreso de la República. Esta Comisión, servirá como espacio de análisis y discusión, para que Los actores públicos de orden nacional, Ministerios, Departamentos Administrativos e Institutos, y los descentralizados territoriales y por servicios, tengan un espacio de articulación, coordinación y concertación de acciones a la Mesa Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez, de modo que facilite el desarrollo y cumplimiento de las líneas de acción y metas de la Política Pública de envejecimiento humano y vejez.

Artículo 2°. Sustitúyase el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 55. *Integración, denominación y funcionamiento.* Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el Período Constitucional, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias,

la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Investigación Y Acusaciones, la Comisión Legal de Cuentas, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión para el Adulto mayor.

Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992, un subtítulo "Comisión legal para el adulto mayor con unos artículos nuevos del siguiente tenor:

Artículo 61 M. *Objeto de la Comisión Legal del Adulto mayor.* Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para consolidar una política nacional de envejecimiento y vejez que permita la promoción, protección y defensa de los derechos materiales e inmateriales del Adulto mayor en nuestra sociedad, propendiendo por la eliminación de cualquier situación de desigualdad y discriminación que se presente en el ejercicio de la ciudadanía por parte de los Adultos mayores, mejoramiento de condiciones en lo referente a temas como: Inclusión social, equidad de género, Autodeterminación, alimentación, calidad y vida digna, económica, física, social, cultural y atención integral básica, y Promoción del buen trato y prevención del maltrato.

Artículo 61 N. *Composición.* La Comisión Legal del Adulto mayor tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por dieciocho (18) congresistas, de los cuales nueve (9) por la Cámara de Representantes, y nueve (9) por el Senado de la República, quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.

Parágrafo 1°. En el caso de que no se presenten postulaciones por parte de los Congresistas varones, estos cupos serán ocupados por Congresistas que no superen los 60 años.

<p>Parágrafo 2°. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria.</p> <p>Artículo 61 N. <b>Funciones.</b> La Comisión del Adulto mayor tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar propuestas legislativas que garanticen la calidad de vida y la realización de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los Adultos mayores, con el acompañamiento de organizaciones, centros de investigación, e instituciones de educación superior que promuevan los derechos de los Adultos mayores, a través de sus programas académicos.</li> <li>2. Ejercer el control político a los diversos entes del Estado en relación con la formulación y desarrollo de planes, programas, proyectos y políticas públicas que desarrollen la implementación de una ruta de atención inmediata del maltrato de personas adultas mayores, y las demás dirigidas al reconocimiento, promoción, realización, ampliación, protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los Adultos mayores y el cumplimiento por parte del Estado de los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.</li> <li>3. Promover la participación de los Adultos mayores en los cargos de elección popular y en las instancias de dirección y decisión dentro de las diferentes Ramas del Poder Público, órganos de la estructura del Estado, partidos y movimientos políticos.</li> <li>4. Ser interlocutores de las organizaciones de adultos mayores, ante los órganos de la estructura del Estado, para canalizar sus demandas, conocer sus expectativas y tramitar las soluciones pertinentes a la realización de los derechos de los Adultos mayores.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Hacer seguimiento a los procesos de verdad, justicia, reparación integral y no repetición, para que los delitos cometidos contra los Adultos mayores en el marco del conflicto armado interno no queden en la impunidad.</li> <li>6. Hacer seguimiento sobre los resultados de los procesos de investigación y/o sanción existente en los distintos entes de control, relacionados con las violaciones de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y a la integridad física y sexual de los Adultos mayores.</li> <li>7. Coadyuvar al gobierno nacional en todas las acciones necesarias que garanticen la articulación y el desarrollo de planes que busquen la protección de los adultos mayores en temas como: SALUD, NUTRICIÓN, CULTURA, DEPORTE, RECREACIÓN, EDUCACIÓN, VIVIENDA, VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, DESPLAZAMIENTO FORZADO, INCLUSIÓN, ACCESIBILIDAD, AUTONOMÍA</li> <li>8. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y campañas de difusión sobre proyectos de ley, de Acto legislativo, normativa reglamentaria y planes o programas que incluyan a los adultos mayores.</li> <li>9. Tramitar ante las Comisiones Constitucionales las observaciones, adiciones y modificaciones que por escrito hagan llegar a la Comisión para el adulto mayor, los ciudadanos con respecto a proyectos de ley o de actos legislativos alusivos a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos mayores</li> <li>10. Promover iniciativas y acciones que contribuyan a la promoción y reconocimiento del trabajo y los aportes que hacen los Adultos mayores a la economía, la cultura y la política en el país.</li> <li>11. Promover en el sector público y en el privado acciones que favorezcan la equidad para los Adultos mayores en el ámbito de la salud, cultural, y social,</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>12. lograr el reconocimiento público a todas las personas naturales o jurídicas que realicen experiencias positivas de cuidados a las personas adultas mayores de Colombia.</li> <li>13. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.</li> <li>14. Solicitar el acompañamiento interinstitucional de organismos nacionales e internacionales, entidades públicas o privadas, para el desarrollo de su misión institucional, desarrollar proyectos de investigación, de promoción, defensa y divulgación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los Adultos mayores.</li> <li>15. Promover, a nivel nacional, la creación de programas de alimentación para el adulto mayor, (PAPAM), Programa de alimentación para el Adulto mayor. Que sean replicados en los entes territoriales, para evitar la desnutrición de esta población, perteneciente a los niveles 1, 2,3 del SISBEN.</li> <li>16. Sentar los mecanismos que permitan facilitar procesos de envejecimiento humano y vejez acordes con las necesidades de mujeres, hombres y población LGBTI adulta mayor, en el marco de los derechos humanos.</li> <li>17. Todas las demás funciones que determine la ley 1251 de 2008, normas que la modifiquen, y la C.P.</li> <li>18. Gestionar procesos que impliquen, difusión, movilización social, implementación, monitoreo y evaluación a nivel nacional y territorial de las autoridades tanto nacionales como territoriales, para gestionar, monitorear y evaluar los programas y políticas de envejecimiento desde referentes como la familia, la sociedad civil, la Administración pública, las organizaciones académicas, y los organismos públicos y privados de cooperación técnica.</li> </ol>	<p>Artículo 61 O. <b>Sesiones.</b> La Comisión Legal del Adulto mayor se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.</p> <p>Artículo 4°. <b>Atribuciones.</b> La Comisión Legal del Adulto mayor tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal del Adulto mayor.</li> <li>2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.</li> <li>3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con el Adulto mayor y la equidad para el Adulto mayor en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.</li> <li>4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la equidad para el Adulto mayor y de todas aquellas que afectan su condición.</li> <li>5. Velar porque durante los procesos de negociación y de paz se dé cumplimiento a la PROTECCION ESPECIAL de que goza la población de adultos mayores</li> <li>6. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que hagan efectiva la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los Adultos mayores.</li> <li>7. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano debe entregar al Sistema Internacional y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los Adultos mayores.</li> </ol>

8. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la defensa, promoción y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los Adultos mayores.

9. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG que defiendan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los Adultos mayores.

Artículo 5°. **Mesa Directiva.** La Mesa Directiva de la Comisión Legal del Adulto mayor estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 382 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor:

3.15 Comisión Legal del Adulto mayor

número de cargos	nombre del cargo	Grado
2	Profesionales universitarios.	06

Artículo 7. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15 así:

2.6.15 Comisión Legal del Adulto mayor

1. Coordinador(a) de la Comisión, grado 12

1 Secretario(a) ejecutivo grado 05

Parágrafo. El coordinador de la comisión legal para el adulto mayor, será un funcionario de elección, de los referidos en el art. 384. Para desempeñar el cargo de

coordinador(a) de la Comisión del Adulto mayor, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas y tres (3) años de experiencia profesional.

Artículo 8. **Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión del Adulto mayor.** El (la) Coordinador (a) de la Comisión del Adulto mayor tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.

2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.

3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.

4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.

5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ad hoc en las sesiones de la Comisión.

6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.

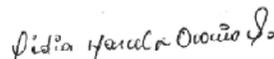
7. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

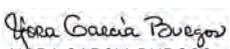
Artículo 9. **De los judicantes y practicantes.** La Comisión del Adulto mayor podrá tener en su planta pasantes y judicantes acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas Instituciones de Educación Superior.

Artículo 10. **Costo Fiscal.** Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en la presente ley.

Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión Legal del Adulto mayor, serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva Corporación.

Artículo 11. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, adiciona la ley 5/92, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

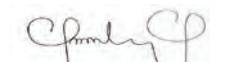
  
 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO  
 Representante a la Cámara

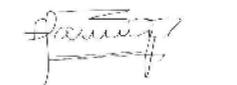
  
 NORA GARCIA BURGOS  
 Senadora de la República

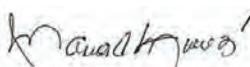
  
 NADIA BEL SCAFF  
 Senadora de la República

  
 MYRIAM PARÉDES  
 Senadora de la República

  
 ESPERANZA ANDRADE  
 Senadora de la República

  
 ADRIANA MATIZ VARGAS  
 Representante a la Cámara

  
 SOLEDAD TAMAYO  
 Senadora de la República

  
 MARÍA CRISTINA SOTO  
 Representante a la Cámara

  
 DIELA BENAVIDEZ SOLARTE  
 Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto.

La propuesta normativa busca adicionar al reglamento interno del Congreso, una célula de apoyo en el seno de la corporación para lograr una mayor y mejor protección de los Adultos mayores a través de la labor legislativa. Este proyecto tiene por objeto, crear la Comisión legal para el adulto mayor, que pretende: fomentar y promover las acciones necesarias para consolidar una política nacional de envejecimiento y vejez que permita la promoción, protección y defensa de los derechos materiales e inmateriales del Adulto mayor en nuestra sociedad, propendiendo por la eliminación de cualquier situación de desigualdad y discriminación que se presente en el ejercicio de la ciudadanía por parte de los Adultos mayores, y mejoramiento de condiciones en lo referente a temas como: Inclusión social, equidad de género, Autodeterminación, calidad y vida digna, económica, física, social, cultural y atención integral básica.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El artículo 46 de la C.P. de Colombia, señala que: *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

*El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.*

El artículo 46 Constitucional crea una obligación al Estado, a la sociedad y a la familia, consistente en la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, a través de la promoción de su *“integración a la vida activa y comunitaria”*. Por lo tanto, las autoridades tienen el deber de realizar acciones positivas en beneficio de este grupo poblacional, a través del incentivo del respeto de sus derechos y la asistencia para que vivan en condiciones dignas, teniendo una especial consideración en razón de su avanzada edad<sup>1</sup>.

En la sentencia C-177/16 La Corte Constitucional, reitera la especial protección constitucional de las personas de la tercera edad, así:

**\* ANCIANOS, ADULTOS MAYORES Y PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Concepto**

*Se evidencia que el término “ancianos” sí tiene un significado jurídico en la jurisprudencia constitucional colombiana, y está ligado a aquellas personas que por su avanzada edad o por estar en el último periodo de la vida, han perdido algunas de sus facultades y ameritan por ello una especial protección constitucional. En ese sentido, en general, los conceptos de “adulto mayor”, de la “tercera edad” o “ancianos”, pueden ser usados indistintamente para hacer referencia a la vejez como un fenómeno preponderantemente natural que trae implicaciones constitucionales. Pero en algunas circunstancias, como sucede con la valoración de la inminencia*

<sup>1</sup>Corte Constitucional. Sent. C177/16

*de un daño por el paso del tiempo, la Corte ha considerado que la ancianidad, por tratarse de una avanzada edad, que supera el estándar de los criterios de adulto mayor, requiere de una protección inmediata a través de la acción de tutela. En general, no es posible determinar un criterio específico para establecer el momento o la circunstancia que permita calificar a una persona con la palabra “anciano”. Pero tampoco es posible adjudicarle un valor peyorativo o discriminatorio, sino que al parecer, la expresión “ancianos” se refiere a un concepto sociológico, más propio del lenguaje común y en general referente a una persona que por su avanzada*

*edad ha visto disminuidas algunas de sus capacidades, por lo que en consecuencia requiere de la protección y el apoyo de la sociedad y del Estado, en el marco del máximo respeto a su dignidad humana”.*

La normativa concordante, que ha desarrollado ese artículo 46 constitucional, se destaca la siguiente, y da una idea de la importancia de las funciones señaladas en los numerales 3 y 4, del artículo 3° de este proyecto.

1) Ley 238 de 1995

Adiciona al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo:

“Párrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados”.

2) Ley 271 de 1996

Establece el Día Nacional de las Personas de la Tercera Edad y del Pensionado, el cual se celebrará el último domingo del mes de agosto de cada año.

3) Ley 300 de 1996: Ley general de turismo, Art. 35

El Gobierno Nacional reglamentará los programas de servicios y descuentos especiales en materia de turismo para las personas contempladas en el presente artículo siempre y cuando pertenezcan a los estratos 1 y 2 y en especial a los carnetizados de los niveles I y II del Sisben.

El Gobierno Nacional promoverá la suscripción de acuerdos con los prestadores de servicios turísticos y con las Cajas de Compensación Familiar, por medio de los cuales se determinen precios y condiciones adecuadas, así como paquetes que hagan posible el cumplimiento de los objetivos del presente artículo, en beneficio de esta población.

4) Ley 311 de 1996: crea el Registro nacional de protección familiar.

**ARTÍCULO 60. EFECTOS DEL REGISTRO.** <Inciso 1o. CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Al tomar posesión de un cargo como servidor público en todas las entidades del Estado o para laborar al servicio de cualquier persona o entidad de carácter privado será indispensable declarar bajo la gravedad del juramento, no tener conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario o que cumplirán con sus obligaciones de familia.

5) Ley 319 de 1996: aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988. Art. 17

**ARTICULO 17. PROTECCIÓN DE LOS ANCIANOS.** Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;

c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

6) Ley 445 de 1998

Por la cual se establecen unos incrementos especiales a las mesadas y se dictan otras disposiciones.

7) Ley 516 de 1999

Por medio de la cual se aprueba el “Código Iberoamericano de Seguridad Social”,

8) Ley 700 de 2001

Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.

9) Ley 717 de 2001

Por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones.

10) Ley 931 de 2004

Por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad.

11) Ley 952 de 2005

El artículo 2o de la Ley 700 de 2001 quedará así:

**Artículo 2o.** A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera que el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en el cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.

Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las Entidades de Previsión Social deberán realizar previamente un convenio con la respectiva entidad financiera, especificando que dichas cuentas solo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter general o que la administración de la cuenta se confíe a un apoderado o representante.

**PARÁGRAFO 1o.** Las consignaciones a que hace referencia esta ley, solo procederán en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o en Cooperativas de Ahorro y Crédito o las Multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

12) Ley 1091 de 2006

Por medio de la cual se reconoce al colombiano y Colombiana de Oro. Se entenderá como Colombiano de Oro, aquel colombiano mayor de 65 años, residente en el País y debidamente acreditado.

<p>13) <a href="#">Ley 1171 de 2007</a></p> <p>Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores.</p> <p>14) <a href="#">Ley 1204 de 2008</a></p> <p>Por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980 y se impone una sanción por su incumplimiento. Para simplificar el trámite de las sustituciones pensionales.</p> <p><a href="#">Ley 1251 de 2008</a></p> <p>Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.</p> <p>15) <a href="#">Ley 1276 de 2009</a></p> <p>A través de la cual se modifica la Ley <a href="#">687</a> del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.</p> <p>16) <a href="#">Ley 1315 de 2009</a></p> <p>Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.</p> <p>17) <a href="#">Ley 1655 de 2013</a></p> <p>El literal f) del artículo <a href="#">70</a> de la Ley 1276 de 2009, quedará así:</p> <p>f) Gerontólogo. Profesional de la salud, titulado de instituciones de Educación Superior debidamente acreditadas para esta área específica del conocimiento, que interviene en el proceso de envejecimiento y vejez del ser humano como individuo y como colectividad, desde una perspectiva integral, con el objetivo de humanizar y dignificar la calidad de vida de la población adulta mayor.</p> <p>19) <a href="#">Ley 1850 de 2017</a></p> <p>Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes <a href="#">1251</a> de 2008, <a href="#">1315</a> de 2009, <a href="#">599</a> de 2000</p>	<p>y <a href="#">1276</a> de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.</p> <p>2. IMPACTO FISCAL</p> <p>La presente iniciativa impacta de manera directa los gastos de funcionamiento del Senado de la República y la Cámara de Representantes de modo proporcional, para cubrir con la planta de personal de la Comisión Legal para el Adulto Mayor, correspondientes a los siguientes cargos:</p> <p>Coordinador(a) de la Comisión, grado 12</p> <p>1 Secretario(a) ejecutivo grado 05</p> <p>El personal requerido para el cumplimiento de la Comisión se fijó a criterio de racionalidad del gasto público y se constituye en el mínimo requerido para el buen funcionamiento de la comisión.</p> <p>Atendiendo la autonomía financiera y administrativa que corresponde a cada cámara por mandato de la ley, los recursos requeridos para el funcionamiento de la Comisión Legal para el Adulto mayor serán incluidos anualmente en el presupuesto de funcionamiento de ambas Cámaras, previa a su discusión y aprobación.</p> <p>No obstante, existen diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual detallo que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, al tenor la corporación expreso</p> <p><i>En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</i></p> <p><i>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento</i></p>
<p><i>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.</i></p> <p>Es importante resaltar que los cambios recientes en las condiciones sanitarias emergentes han impactado negativamente las rentas de la Nación y han llevado a un nuevo escenario fiscal en el cual el Gobierno debe velar por el equilibrio de las finanzas públicas dada la restricción fiscal por la que atraviesa el país, atendiendo los principios de austeridad, sumado a la necesidad de velar por el funcionamiento adecuado de los programas en materia normativa de protección de la población del Adulto Mayor .</p> <p>Justificación.</p> <p>En 2015, la cifra de personas mayores de 60 años representó el 11 % de la población colombiana, es decir 5,2 millones de personas: <u>para el año 2020 se estima que ese porcentaje aumente al 12,5 %, que equivaldría a 6,5 millones de personas; y para el 2050 se proyecta en un 23 %, es decir, 14,1 millones de adultos mayores<sup>2</sup></u></p> <p>Como puede observarse, esa especial protección constitucional para la tercera edad, debe ser objeto de mayores garantías que permitan el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Tratándose de personas en estado de debilidad, sujetos de especial protección por parte del Estado como es el caso de los niños, los discapacitados y los adultos mayores (C.P. arts. 13, 46 y 47) la protección al derecho fundamental a la salud se provee de manera reforzada, en virtud del principio de igualdad y la vulnerabilidad de los sujetos enunciados. Así, la omisión de las entidades prestadoras del servicio de salud, la falta de atención médica o la imposición de barreras formales para acceder a las prestaciones hospitalarias que se encuentren dentro del POS que impliquen grave riesgo para la vida de personas en</p> <p><sup>2</sup> <a href="https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Adulto-mayor-vida-y-dignidad.aspx">https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Adulto-mayor-vida-y-dignidad.aspx</a></p>	<p>situación evidente de indefensión (como la falta de capacidad económica, graves padecimientos en enfermedad catastrófica o se trate de discapacitados, niños y adultos mayores) son circunstancias que han de ser consideradas para decidir sobre la concesión del correspondiente amparo. Por lo tanto, obligan al juez constitucional a no limitarse por barreras formales en un caso determinado, por el contrario, en aras de la justicia material su función constitucional es proteger los derechos fundamentales<sup>3</sup>.</p> <p><u>"En tiempos pasados la sociedad fue generosa con el anciano. Lo hizo gobernante, juez, pontífice y consejero: lo ofreció con privilegios y lo hizo merecedor de respeto y veneración.</u> Por aquel entonces los promedios de vida eran muy bajos y el hombre longevo era algo excepcional. Pero más tarde, con el surgimiento de la familia nuclear y la crisis de la familia extensa y patriarcal, en la cual los hombres y mujeres de edad desempeñaban roles importantes, el viejo pierde su lugar, pues se limitan las obligaciones de sus parientes y la sociedad se vuelve esquiva con él. Es así como crean alrededor de la vejez una serie de mitos y tabúes adversos que la asocian con la enfermedad, la inutilidad, la impotencia sexual o el aislamiento: en fin un cúmulo de versiones que le hacen aparecer como una edad estéril y dolorosa, alejada de cualquier clase de placer y satisfacción. Esta situación íntimamente vinculada a problemas de orden económico y socio-cultural, origina una condición de inseguridad para el anciano, que hace cada vez más difícil su convivencia con la familia, porque sus hijos han dejado de ser un apoyo para él.</p> <p><sup>3</sup>Corte constitucional, Sent. T-199/13</p>

"Sin embargo, nunca la tercera edad fue tan importante como lo es hoy, por el número de sus individuos y sus posibilidades. En los últimos 140 años, el promedio de vida humana ha aumentado 40 años gracias al desarrollo de la ciencia, y el número de personas mayores de 65 años ha crecido porcentualmente con respecto al resto de la población. A comienzo del siglo pasado sólo el 1% de los habitantes eran sexagenarios: al empezar este siglo, los ancianos eran el 4% y hoy son el 20%. Así en la actualidad más de 1000 millones de personas mayores de esta edad habitan nuestro planeta. Este incremento de la tercera edad ha sacudido a la humanidad entera dando lugar a fenómenos de carácter económico, familiar, social y científico, del que, entre otras cosas se han desprendido disciplinas como la geriatría, la gerontología, y el humanismo de la vejez.

En Colombia se calcula que en 1990 había 2'016.334 personas mayores de 60 años (6.1%), de las cuales 592.402, más de la cuarta parte de esta población, no cuentan con recursos necesarios para subsistir. Además, se sabe que la mayoría de los individuos pertenecientes a la tercera edad sufren de algún tipo de abandono social y muy pocos viejos tienen acceso a la seguridad social. La cifra no alcanza siquiera al 1% en todo el territorio nacional.

Para la Nación es delicada la situación. Cada día se incrementa el número y porcentaje de personas que llegan a esta tercera edad en condiciones de mala salud, bajos ingresos, malas pensiones cuando las hay, mínimas capacitaciones porque su educación fue baja y en alta porción de mujeres que se dedicaron en su época a labores domésticas no remuneradas y por tanto llegan a esta etapa desprovista de los medios requeridos para sobrevivir.

Si se ha de cumplir el paso demográfico, se impone entonces la necesidad de cambiar la idea que se tiene de la vejez y se hace prioritario reeducar a

la sociedad para que ésta pueda asumir con responsabilidad aquella realidad que se avecina. Luego, en esta Constitución social y humanista por excelencia, la tercera edad debe gozar de las garantías que le proporcionen una vida digna. Por esto, el articulado propone que el Estado, la familia y la sociedad protejan y asistan al anciano, y aseguren el respeto de los asociados, le integren a la vida comunitaria y le otorguen los servicios de la seguridad social integral y ayuda alimentaria en caso de indigencia"<sup>4</sup>. La ancianidad, la cual definimos como "El último período de la vida de un hombre" era en esas civilizaciones, presea de sabiduría en el manejo de la justicia y del Estado. Los antiguos consideraban que si bien la ancianidad es fuente de sabiduría, no ocurre lo mismo en cuanto a la virilidad como factor determinante en el triunfo en las actividades olímpicas y en la guerra: he ahí la razón por la cual, a excepción de Zeus -hijo de Cronos- griego, o el Saturno romano quienes tienen una avanzada edad, todos los demás dioses de estas mitologías ostentan la cualidad de la juventud y NUNCA ENVEJECEN, pues consideran dichas culturas que la vejez, y así lo es en la realidad, constituyen una limitante progresiva de la actividad humana.

Pero la disminución de la capacidad física y mental va aparejada con el respeto a la dignidad del anciano. Han ingresado a la inmortalidad las ancianidades de Epiménedes, Sófocles, Ticiano, Leonardo Da Vinci, Humboldt, Russell, De Gaulle, Borges, o los ancianos desconocidos del friso del Partenón, magistralmente descritos por Rodó en "Motivos de Proteo". En esta misma obra se recuerda:

*"La antigüedad imagino hijas de la Justicia a las Horas: mito de sentido profundo"*<sup>5</sup>. Este proyecto busca que nuestra representatividad como Congreso pueda superar uno de los desafíos de la democracia,

<sup>4</sup> Corte constitucional Sent. T-456/94  
<sup>5</sup> Ibidem.

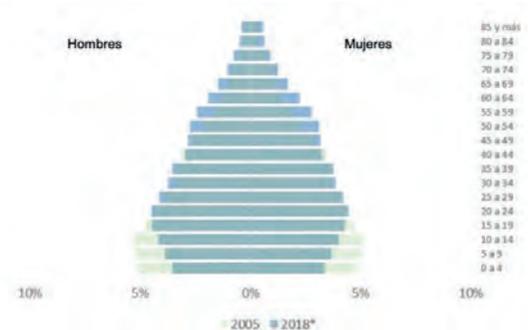
identificados por Przeworki<sup>6</sup>, hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva. Adicionalmente, el crecimiento porcentual de la población de Adultos mayores, se evidencia en el estudio "Envejecimiento demográfico. Colombia 1951-2020 dinámica demográfica y estructuras poblacionales, del Ministerio de salud y protección social, (2013), cuando afirma:

*En Colombia para el año 2013, la población mayor (60 y más años de edad) es de 4.962.491(10.53% del total de la población). De esta población 2.264.214 son hombres y 2.698.277 son mujeres lo que significa que en la vejez hay una proporción de mujeres significativamente mayor a los hombres. (DANE, Proyecciones de Población 2005-2020). En el contexto del proceso de transición demográfica, el envejecimiento de la población del país tiene la siguiente dinámica: la población de 60 años o más tiene tasas de crecimiento superiores al crecimiento de la población total, entre 1985 y el año 2013, la población total de 60 años o más pasó de 2.143.109 a 3.815.453 en el 2005 y para el 2010 se proyectó en 4.473.447 de personas mayores, con un ritmo de crecimiento del 3.18% promedio anual en ese periodo. Para el 2015 se proyecta un crecimiento de la población mayor en un 3.51% y del 3.76% para el 2020. El índice de envejecimiento definido como el peso de la población mayor de edad con respecto a la población infantil y adolescente se triplicó en las últimas décadas. De 10 pasó a 34 (personas mayores por cada 100 personas menores de 15 años) entre 1964 y el año 2010, y de acuerdo con la tendencia observada, mantendrá aumentos sostenidos en un futuro próximo. Los aumentos tanto del volumen como del peso relativo de la población mayor han sido evidentes en los últimos años. Esto se evidencia al comparar, por ejemplo, la población con 60 años y más del año 1985 con la de 2005, que pasó de 2.1 millones a 3.8 millones de personas respectivamente, lo cual equivale a un aumento del 78% de esta población.*

*Paralelamente, los volúmenes diferenciales de las poblaciones más jóvenes y mayores de edad se reflejan en el índice de envejecimiento. Desde que se registró la transición demográfica en el país (1951)*

<sup>6</sup>Adam Przeworki. *Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno.* Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2010 p. 33

*hasta años recientes (2020), el índice de envejecimiento se ha cuadruplicado, al pasar de 12 a 49 personas de 60 años o más por cada 100 menores de 15 años"*<sup>7</sup>.



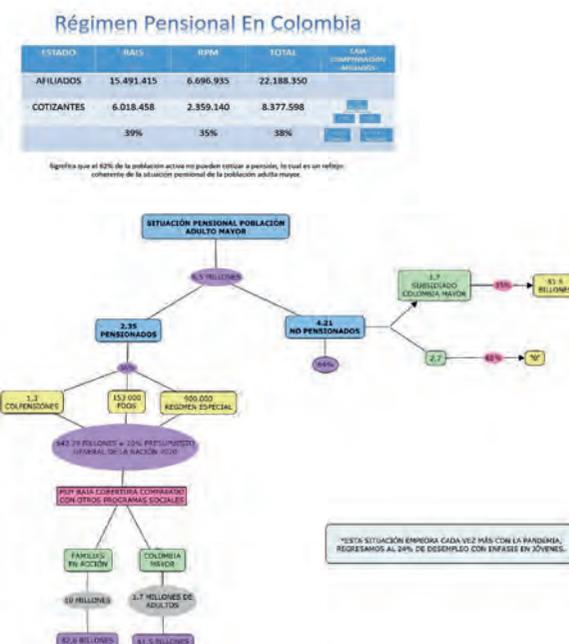
En la pirámide poblacional del DANE se observa la reducción de la base de la pirámide en el último censo, el de 2018, respecto al de 2005. (Ceballos, DANE)

*El DANE estableció que en el país hay más ancianos que niños de primera infancia: en 2018, el 9,1 de los colombianos eran mayores de 65 años; y solo el 8,4% de los colombianos eran niños entre los 0 y 5 años; mientras que los departamentos con mayor tasa de población mayor de 65 años se encuentran en el Eje Cafetero. Risaralda, Caldas y Quindío.*

Bajo este contexto, es necesario tener en cuenta los bajos niveles de contribuciones pensionales en Colombia, como se evidencia en las siguientes

<sup>7</sup><https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Envejecimiento-demografico-Colombia-1951-2020.pdf> págs.17-18

gráficas, es probable que la cobertura pensional continúe siendo baja en el futuro y, por lo tanto, seguirá suponiendo uno de los desafíos más importantes en términos de políticas económicas y sociales. Una gran parte de las personas mayores tendrán que recurrir a otras fuentes de ingresos diferentes a las pensiones contributivas, como los ingresos provenientes del trabajo, las transferencias, las pensiones sociales y el apoyo familiar, entre los que ofrece el Gobierno como es el Programa de Protección Social al Adulto Mayor-PPSAM, que tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, y luchar contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social.



Por otra parte es importante conocer la función que tiene el (IREEL); el 31 de agosto de 2018 la academia lanzó una nueva propuesta en el Instituto Rosarista para el estudio del envejecimiento y la longevidad (IREEL), es la materialización del trabajo constante que desde la escuela de medicina y ciencias de la salud de la universidad del rosario se ha venido realizando en

asocio con el NEW ENGLAND CENTENARIAN STUDY de la universidad de Boston.<sup>8</sup>

el objetivo de este instituto es crear un centro de estudio e investigación interdisciplinar en torno al cuidado de la salud y el bienestar del adulto mayor en Colombia.

LA COMISION LEGAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

El estudio realizado en la legislación a favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe, determinaron unas variables muy representativas en cuanto a los derechos del adulto Mayor en materia de sus derechos humanos. El Protocolo Additional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1999) es el único instrumento internacional vinculante que estipula derechos para las personas mayores.

En su análisis comparado se permitió observar que las legislaciones vigentes sobre los 21 países de América Latina y el Caribe se encontraron leyes específicas que estipulan derechos fundamentales en diez de ellos (Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay), en otros se detectan sólo leyes que crean u operativizan Consejos para la atención de la población adulta mayor (Chile y Panamá), mientras que en algunos existen normas que establecen únicamente ciertos privilegios y descuentos en su favor (Bolivia, Colombia y Honduras)

En otro estudio Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha, afirman:

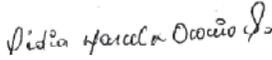
<sup>8</sup> <https://www.urosario.edu.co/IREEL/inicio/> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

Como resultado de la disminución de las tasas de fecundidad y mortalidad, Colombia y los países latinoamericanos están viviendo, desde mediados del siglo XX, un rápido proceso de transición demográfica que supone cambios de importancia en la composición por edades de la población. Esos cambios se manifiestan de manera diferente en cada una de las etapas del proceso. En las fases iniciales de la transición demográfica, cuando la fecundidad es alta y la mortalidad ha empezado a reducirse, se tienen estructuras de edad en las que predominan los niños y los jóvenes. En las fases finales, en cambio, cuando tanto la mortalidad como la fecundidad son bajas, se tiene una estructura de edad envejecida, con predominio de las personas mayores. Esto implica un proceso de envejecimiento (demográfico) relativo de la población que para los países de América Latina se hará evidente en las próximas décadas.

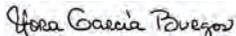
En el caso colombiano, la tasa global de fecundidad se redujo de 6.8 hijos por mujer a mediados del siglo XX a 2.2 hijos por mujer en la actualidad. Se espera que este número siga bajando en los próximos años y que se ubique por debajo del nivel de reemplazo (2.1) a comienzos de la próxima década. Entretanto, la esperanza de vida aumentó de 50.6 años a mediados del siglo pasado a cerca de 74 en la actualidad, especialmente como consecuencia del descenso en la mortalidad infantil, que en el mismo lapso se redujo de 123 a 16.5 muertes por mil niños nacidos vivos. Una consecuencia de estas variaciones es que la participación de la población mayor en la población total ha empezado a aumentar de manera sustancial y, ante todo, que lo hará en forma muy acelerada en las décadas venideras. En efecto, la población de 60 años y más pasó de representar apenas el 7% de la población total en 1985 al 10% en la actualidad, y llegará al 23% en el 2050. Los cambios en la estructura etaria de la población son aún más evidentes cuando se tiene en cuenta que en el grupo de la población mayor de 60 años hay también un proceso muy notorio de envejecimiento relativo: mientras que entre 1985 y el 2050 la población total de Colombia se duplica (pasa de 31 millones de personas a 61 millones), el grupo de población entre 60 y 70 años se multiplica por 6.4 y el de más de 80 años se multiplica por 17. Este último grupo estaba constituido por

180 mil personas en 1985, hoy alcanza las 670 mil y en el 2050 llegará a 3.1 millones de personas<sup>9</sup>. (Negrillas y subrayas, extratexto)

Señor secretario,



NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO  
Representante a la Cámara



NORA GARCÍA BURGOS  
Senadora de la República



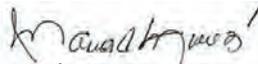
NADIA BUEL SCAFF  
Senadora de la República



MYRIAM PAREDES  
Senadora de la República



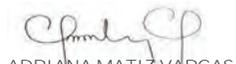
ESPERANZA ANDRADE  
Senadora de la República



MARÍA CRISTINA SOTO  
Representante a la Cámara



DIELA BENAVIDEZ SOLARTE  
Representante a la Cámara



ADRIANA MATIZ VARGAS  
Representante a la Cámara



SOLEDAD TAMAYO  
Senadora de la República

<sup>9</sup>[http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/FSC\\_MCE\\_BOOK-28sep.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/FSC_MCE_BOOK-28sep.pdf) Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D.C. Colombia. 706p.

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY NÚMERO

\_\_\_\_\_  
*"Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones".*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.

Artículo 2. Jóvenes que no tengan experiencia. Para la aplicación las medidas de las habla el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se entenderá por jóvenes sin experiencia, las personas de dieciocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.

Artículo 3. Modificación de los Manuales de Funciones. Para dar cumplimiento al párrafo 1 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, las entidades públicas deberán en los cuatro (4) años siguientes adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.

Parágrafo 2. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.

Artículo 4. Empleo en Planta Temporal. Cuando se vayan a proveer empleos de una planta temporal ya existente, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1 083 de 2015 respecto de su provisión, respectivamente, en condiciones de igualdad se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años, que cumplan con los requisitos para su desempeño.

Adicionalmente las Plantas Temporales existentes tendrán dos (2) años para adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, para poder dar cumplimiento al párrafo 2 de la Ley 1955 de 2019. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

Artículo 5. Contratos de prestación de servicios de entidades públicas con personas naturales. Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que se ejecuten en este tipo de servicios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnológicos y profesionales.

Artículo 6. Empleos en Provisionalidad. Cuando se presenten vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, los cuales se vayan a proveer transitoriamente a través de un nombramiento provisional, se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia, que cumplan con los requisitos para su desempeño, siempre y cuando se haya agotado el derecho preferencial de encargo. Cada vigencia las entidades públicas informaran el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia.

Artículo 7. Portal de Emprendimiento. El Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Instituciones de Educación Superior acreditadas por el Ministerio de Educación, deberán realizar campañas de socialización de los programas de emprendimiento joven que ofrecen las autoridades nacionales y locales para los jóvenes del país.

Adicionalmente las Instituciones de Educación Superior deberán contar con un Centro de Emprendimiento accesible a todos sus estudiantes, donde se les brinda la información y asesoría a los jóvenes sobre las posibilidades de emprender. El Ministerio de Educación, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

Artículo 8. **Promoción.** La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.

Artículo 9. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de primer empleo y se dictan otras disposiciones.

Con el mayor de los gustos me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley a través del cual se pretende crear la planta temporal de primer empleo y fortalecer el esfuerzo público para combatir el desempleo juvenil.

OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y busca aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.

MARCO NORMATIVO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".

(...)

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150: las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".<sup>1</sup>

Con este proyecto de ley ordinaria se pretende autorizar al sector público para que, bajo los parámetros de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, participe activamente en las políticas para combatir el desempleo juvenil, cree la Planta Temporal de Primer Empleo como el 10% de las Plantas Temporales de entidades públicas, avance en el reconocimiento de los estudiantes con mejores puntajes en las pruebas organizadas por el ICFES, valide la experiencia de voluntariado de gestión del riesgo como experiencia laboral, estipulé un mínimo para el monto que gasten las entidades públicas en contratos de prestación de servicios con personas naturales para personas que no cuenten con experiencia profesional.

Respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

"La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos".<sup>2</sup>

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión "Autorícese", no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la Carta Constitucional:

"Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-324 de 1997. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-324-97.htm>

<sup>3</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Adicionalmente, es importante mencionar que existen antecedentes legislativos y normativos que soportan este proyecto de ley. En los últimos años se ha venido trabajando con fuerza en combatir el desempleo juvenil, para esto es de recordar dos antecedentes importantes en esta materia, primero la Ley 1429 de 2010 o "Ley de Primer Empleo" y segundo, la Ley 1780 de 2016 o "Ley Pro Joven":

Desde 2010 la Ley 1429 de 2010 o "Ley de Primer Empleo" ha promovido la formalización y la generación de empleo de calidad en el país, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, garantizando un esfuerzo del sector privado para combatir la informalidad laboral: haciendo que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

Además, esta ley está orientada según sus debates del Congreso a garantizar desde 2010 los siguientes beneficios:

"La creación de empleo con un cubrimiento de todos los sectores involucrados sigue siendo uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la administración nacional en la actualidad. A pesar de los avances legislativos generados a través de normas como la Ley 1429 de 2010, a través de la cual se incentivó la contratación de personal que hasta ese momento estaba por fuera del mercado laboral como jóvenes, madres cabeza de familia, reinsertados, mujeres mayores de 40 años, entre otras y, que las medidas allí contenidas han permitido lograr avances importantes en la reducción de la tasa de desempleo que desde 2010 se mantiene cercana al 70%, continúa la tendencia de focalizar los problemas de informalidad y desempleo en un sector poblacional específico hoy está en el grupo de personas mayores de 50 años.

Según datos del Ministerio de Trabajo la oferta laboral medida por la Tasa Global de Participación, ha aumentado desde 2007; pasó de 51,8% en ese año a 56,8% en 2011. Esto implica que mayor número de colombianos está participando activamente del mercado laboral. Este aumento sostenido de la oferta laboral ha sido acompañado de la tendencia decreciente en la tasa de desempleo, la cual pasó de 15,5% en 2002 a 10,8% en 2011.

Creemos que este nuevo y positivo panorama de empleabilidad en Colombia está influenciado sustancialmente por la llamada "Ley de Primer Empleo", que el Partido Liberal junto con el Gobierno Nacional impulsamos desde el legislativo y que permitió que los aportes parafiscales fueran requisito para la deducción de salarios. Dice la norma que "Para aceptar la deducción por salarios, los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), al Instituto de Seguros Sociales (ISS), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deben estar a paz y salvo por tales conceptos por el respectivo año o período gravable, para lo cual, los recibos expedidos por las entidades recaudadoras constituirán prueba de tales aportes. Los empleadores deberán además demostrar que están a paz y salvo en relación con el pago de los aportes obligatorios previstos en la Ley 100 de 1993".

Desde que la mencionada ley está en vigencia y hasta diciembre de 2011, mediante el uso de la información de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), el Ministerio del Trabajo encontró que 69.938 empresas aumentaron su nómina, en términos del valor y el número de empleados,

respecto a diciembre de 2010. La Tabla 1 presenta las contrataciones efectuadas por las empresas que cumplirían con los requisitos de la Ley 1429 de 2010.<sup>4</sup>

Tabla 1

**Población potencial beneficiaria de la Ley 1429 que ha sido contratada por empresas que han incrementado su nómina en términos del valor y número de empleados. Enero 2011-junio 2012**

Población	Empleos formales a diciembre de 2011	Empleos formales a junio de 2012
Jóvenes menores de 28 años	416.111	460.699
<b>Mujeres mayores de 40 años</b>	<b>59.888</b>	<b>110.035</b>

Fuente: PILA - Cálculos Ministerio del Trabajo DGPESF<sup>5</sup>.

Por otro lado, la Ley 1780 de 2016 o "Ley ProJoven" busca promover la generación de empleo y el emprendimiento a través la eliminación de las barreras que impiden el acceso de los jóvenes al mercado laboral y al inicio de su vida productiva, tomando medidas en todos los sectores económicos, vinculando al sector privado, público y garantizando incentivos al emprendimiento.

Según la Dirección del Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven los beneficios de esta ley se pueden resumir en 5 puntos:

1. La libreta militar ya no será un requisito: Las empresas NO podrán exigir la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo. Quienes hayan sido declarados no aptos, exentos o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar, sin embargo, tendrán un lapso de 18 meses a partir de la fecha de vinculación para definirla.
1. El Ministerio de Defensa realizará jornadas especiales en todo el territorio nacional con el fin de agilizar la definición de la situación militar. En ellas se podrán establecer exenciones hasta un 60% de la cuota de compensación militar y de un 90% en las multas para los quienes que se presenten.
2. Reducción de edad máxima de incorporación: Los colombianos declarados aptos por el Ministerio de Defensa Nacional para prestar el servicio militar podrán ser incorporados a partir de la mayoría de edad hasta faltando un día para cumplir los 24 años de edad.

<sup>4</sup> CONGRESO VISIBLE. Información proyecto de ley número 261 de 2013 Cámara. Disponible en Internet: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=261&p\\_consec=35721](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=261&p_consec=35721)

<sup>5</sup> CONGRESO VISIBLE. Información proyecto de ley número 261 de 2013 Cámara. Disponible en Internet: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=261&p\\_consec=35721](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=261&p_consec=35721)

3. Fomento al emprendimiento juvenil: Las pequeñas empresas jóvenes que inicien actividades a partir de la promulgación de la ley quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año. La ley contempla la creación de un fondo para promoción del emprendimiento, que contará con recursos iniciales de cerca de 120 mil millones de pesos.

Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.

4. Jóvenes talentosos al Estado: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que con la cual jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

5. Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal deberán garantizar que al menos un 10% de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.

Incentivos a la contratación joven: Las empresas que vinculen personas entre los 18 y los 28 años de edad no tendrán que realizar aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante el primer año de vinculación. Las empresas que presten bienes o servicios a través de plataformas tecnológicas, deberán incorporar en los mismos mecanismos para realizar los procesos de afiliación, cotización o descuentos al Sistema de Seguridad Social Integral<sup>6</sup>.

Si se analiza la situación en términos reales fuera de los logros de estas dos iniciativas siguen persistiendo dos males para el país, la informalidad y el desempleo juvenil, dentro de las razones analizadas se cree a los pocos incentivos que existen para los jóvenes dentro del sector público, aunque hoy llegue a la pequeña suma de 1.200.000 de trabajadores públicos. Esto se ve un poco motivado gracias a que los dos antecedentes normativos cerraron sus esfuerzos en el sector privado, y garantizar el emprendimiento de los jóvenes, pero poco avanzó en garantizar que los jóvenes vean el sector público como una oportunidad para su futuro.

Según un reciente estudio de la Universidad Libre, ha manifestado que dentro de los pocos incentivos del sector público existen, tienen trabas para el acceso y no han sido bien planteadas:

La implementación en 2016 de la Ley 1780, que promueve el empleo y el emprendimiento juvenil. Este estatuto, dado que el Estado, a través de las empresas industriales y de la economía mixta, debe garantizar la existencia de un 10% de los cargos para jóvenes sin requisito de experiencia. Sin embargo, esta ley tiene algunos problemas de enfoque. Por ejemplo, exige que se eliminen de los

<sup>6</sup> COLOMBIA JOVEN. Cinco cosas que debes saber sobre la Ley ProJoven. Disponible en Internet: [http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2016/Paginas/160503\\_Que-debes-saber-de-la-Ley.aspx](http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2016/Paginas/160503_Que-debes-saber-de-la-Ley.aspx)

sobre una menor probabilidad de encontrar trabajo y menores salarios en el futuro, y podría perjudicar la sostenibilidad del gasto social, en salud y pensión especialmente, en los países donde la población está envejeciendo rápidamente.

Así lo manifiesta el estudio:

El desempleo juvenil se posiciona actualmente como uno de los temas más preocupantes dentro de la agenda de los países. La literatura ha demostrado que altas tasas de desempleo tienen consecuencias económicas y sociales, que incluyen la erosión de la cohesión social y el fomento de la criminalidad. Adicionalmente, se ha encontrado que largos períodos de desempleo implican una menor probabilidad de encontrar trabajo y menores salarios en el futuro. Finalmente, el desempleo juvenil elevado podría perjudicar la sostenibilidad del gasto social en los países donde la población está envejeciendo rápidamente, al aumentar la relación de dependencia definida por el número de personas mayores que deben ser sostenidas por los adultos que trabajan.

De acuerdo con cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los jóvenes se enfrentan a una serie de retos al ingresar al mercado laboral. Por una parte, las tasas de desempleo juveniles son más altas que la de los adultos, situación generalizada en todas las regiones. Además del reto de vincularse a un trabajo, la calidad del mismo es un problema importante debido a que los jóvenes ingresan en mayor medida al sector informal. Como resultado, la falta de protección legal y económica se refleja en altos índices de pobreza en la población joven<sup>9</sup>.

Si analizamos la tasa global de participación (TGP) según datos de la OIT evidenciamos que el desempleo juvenil es un problema global, presente y creciente en el mundo:

De acuerdo con las estadísticas de la OIT, en los últimos veinte años se ha observado a nivel mundial una tendencia decreciente de la tasa global de participación (TGP), particularmente en la población joven (entre 15 y 29 años). De hecho, entre 1997 y 2017 la TGP juvenil cayó 6,7 puntos porcentuales (pps), mientras que la de los adultos (entre 30 y 64 años) se redujo únicamente en 0,9 pps. Cuando se analizan las cifras en términos de la fuerza de trabajo total disponible (mayores de 15 años), la participación decreciente de los jóvenes en el mercado laboral es evidente: en 1997 las personas en la cohorte entre 15 y 29 años representaban un 36,4% de la fuerza total y en 2017 se estima que esta proporción bajó a 28,8%.

(...) existe una proporción importante de jóvenes que no participa en la fuerza laboral porque no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación (21,8% a nivel mundial en 2017 según la OIT)<sup>10</sup>.

Ahora si se analiza por regiones Latinoamérica y el Caribe es uno del centro de preocupación, dado que después de África es la segunda región con más desempleo juvenil.

<sup>9</sup> FEDESARROLLO. Informe Mensual del Mercado Laboral. Disponible en Internet: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/11minoviembre2017web.pdf>

<sup>10</sup> Ibid. 1

requisitos la libreta militar, pero al revisar las estadísticas el desempleo femenino es más alto que el masculino, por ende, no se está atacando el problema de raíz<sup>7</sup>.

Adicionalmente es importante mencionar que este proyecto de ley reconoce que el sistema de carrera administrativa, cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público, no se vulnera en la medida de promover el mérito entendido este en un sentido más amplio y no solo representado en la experiencia del aspirante, por el contrario, se busca que personas con ideas nuevas accedan al Estado. A demás, esta ley no contraviene los principios de igualdad real, por el contrario, amplia dicha igualdad a aquellos que por motivos de su edad no tienen experiencia.

LA INFORMALIDAD LABORAL:

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la informalidad sigue números muy altos, y en la última medición presentó un incremento, por esto es necesario que se tomen las medidas respectivas para garantizar su pronta reducción.

Según datos del mes de junio del presente año en Colombia se presenta la siguiente situación: "La informalidad en Colombia subió levemente en la primera mitad de 2018, según el Dane. Casi 11 millones de colombianos trabajan, pero no cotizan a pensión.

El porcentaje de informalidad laboral en el periodo abril-junio de 2018 fue del 49,6%, cuando en el mismo periodo del año pasado se había ubicado en 48,9%, es decir, hubo un aumento de 0,7 puntos.

En la práctica, estos datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística muestran que de 22 millones de empleados que tiene el país, 10,9 millones trabajan en la informalidad.

De acuerdo con el Dane, los sectores de comercio, hoteles y restaurantes concentran la mayor parte del trabajo informal en Colombia.

Por otro lado, del total de ocupados, 9,4 millones son mujeres y 13,1 millones hombres, o sea que la diferencia entre ambos géneros es de casi 4 millones<sup>8</sup>.

SITUACIÓN DE LOS JÓVENES:

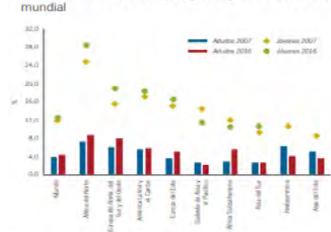
Según un reciente estudio de Fedesarrollo el desempleo juvenil sigue siendo un problema central dentro de la agenda política mundial, dado que sus tasas son más altas que la presentadas para la población adulta. Adicionalmente, según la literatura experta en el tema, su permanencia promueve la erosión de la cohesión social, se convierte en un fomento de la criminalidad, tiene relación directa

<sup>7</sup> UNIVERSIDAD LIBRE. La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

<sup>8</sup> NOTICIAS UNO. Sube la Informalidad Laboral en Colombia. Disponible en Internet.

<https://canal1.com.co/noticias/nacional/subio-la-informalidad-en-colombia-segun-el-dane/>

Gráfico 1. Tasas de desempleo juvenil y de adultos a nivel mundial



Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017 - OIT.

A nivel mundial los jóvenes son más vulnerables al desempleo que los adultos, aunque existe una heterogeneidad considerable entre las regiones. Particularmente, en África del Norte la tasa de desempleo juvenil es 20,1 pps superior a la de los adultos y afecta al 29,0% de la población joven. La segunda región con la mayor brecha es América Latina y el Caribe, donde actualmente el 18,7% de los jóvenes se encuentran desempleados, porcentaje que es superior en 12,8 pps al de los adultos. En contraste, en África Subsahariana el desempleo juvenil afecta al 11,0% de la población y está por encima del desempleo de los adultos en solo 5,2 pps<sup>11</sup>.

Frente al caso Colombia, es importante mencionar el más reciente estudio elaborado sobre empleo juvenil por la Universidad Libre con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, según el cual en Colombia existen cerca de 3.400.000 jóvenes sin empleo. Adicionalmente, los jóvenes con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas, lo que demuestra que el empleo para jóvenes es precario y escaso:

En 2018 la Universidad Libre preparó un análisis de datos con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, las cuales arrojaron un preocupante panorama de desempleo juvenil en Colombia. Según cifras del Dane, cerca de 3'400.000 jóvenes no tienen un empleo. En Colombia hay 12'768.157 personas (27% de la población) entre los 18 y 28 años. El 42% de esta población no registra actividad económica.

De acuerdo al análisis de la Universidad Libre, la cobertura en educación superior ha mejorado. En América Latina los adolescentes entre 14 y 24 años que asisten a una universidad pasaron del 21% en el 2000 a 43% en 2017, según cifras del Banco Mundial. Sin embargo, en el país los jóvenes con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas: seguidos por los técnicos (27 semanas) y los bachilleres (22).

<sup>11</sup> Ibid 2.

En el total nacional, el número de desocupados de hombres jóvenes fue de 13,7% y para las mujeres de 23%. En el mismo tiempo, la cifra de población joven que está económicamente inactiva, fue de 42,1%. En el trimestre diciembre 2016 a febrero 2017, está cayó a 41,4%.

Por salarios, los adolescentes de la región de Antioquia, el Eje Cafetero, Huila y Tolima (centro-occidente del país), en promedio, en su primer empleo, ganan \$1 millón 600 mil, de acuerdo al estudio *Saber para Decidir*, que también publicó recientemente el DANE. Otra es la historia si es tecnólogo, pues en la misma zona el promedio tiene un sueldo de referencia en \$1 millón 80 mil y si es técnico de \$1 millón. Mientras que las cifras nacionales indicaron que para los recién graduados de la universidad está en \$1 millón 700 mil; para tecnólogos, \$1 millón 100 mil; y técnicos, \$1 millón.

Bogotá sigue siendo la ciudad mejor paga y rentable para los recién graduados, pues ganan en promedio \$2 millones. No obstante, las cifras de desempleo juvenil en la ciudad son preocupantes. El nivel de desocupación de los adolescentes está sobre el 18%, según la Secretaría Distrital de Planeación<sup>12</sup>.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.

<sup>12</sup> UNIVERSIDAD LIBRE. La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

incluyan la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 6. Control a los recursos del Adulto Mayor. La Contraloría General de la Nación realizará un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de trabajo y salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces.

Parágrafo 1. Para la recolección de la información relacionada con la gestión de recursos de los entes territoriales, la Contraloría General de la Nación coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.

Artículo 7. Atención preventiva en salud. Las Empresas Promotoras de Salud deberán establecer planes, para poder progresivamente, implementar una prestación de atención preventiva en salud integral de manera domiciliaria a los beneficiarios del Ley 1276 de 2009, por lo menos una vez cada mes. La atención deberá ser integral, que busque prevenir cualquier daño en la salud de los beneficiarios de los Centro de Vida y Centros de Bienestar.

Parágrafo. Adicionalmente las Empresas Promotoras de Salud prestarán ayuda logística y de capital humano a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, para el control de salud de los Adultos Mayores.

Artículo 8. Subsidio para pago de servicios públicos. Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, recibirán financiación por parte de los entes territoriales y el gobierno nacional, para subsidiar el pago de servicios públicos. Éste será determinado por la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces.

Parágrafo. En el caso de los entes territoriales distritos especiales y municipios de categorías 1 y 2 este subsidio será obligatorio, mientras que para los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6 será optativo.

Artículo 9. Giro temprano de recursos. Las entidades territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal, asignar los recursos y hacer la respectiva contratación teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.

Artículo 10. Sanción por el giro de los recursos. Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 que reciban su giro presupuestal con tiempo de mora, recibirán como compensación por parte de la entidad territorial el monto adicional igual a los intereses durante el tiempo de mora adicional y una sanción determinada por el Gobierno Nacional.

Artículo 11. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### • OBJETO DE LA LEY

Con esta iniciativa se pretende garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia. Promoviendo, además, un control más eficiente, coordinado y vigilado de los recursos públicos para el Adulto Mayor. Se busca entonces tomar medidas para ayudar a subsanar la grave crisis social por la que pasan los Adultos mayores del país.

Esto a través de medidas que creen o fortalezcan la acción pública frente al envejecimiento y a la población adulta mayor del país. Este proyecto toma cuatro diferentes medidas para fortalecer la protección y servicios para el adulto mayor.

El proyecto busca tomar medidas para garantizar el efectivo usos de los recursos públicos para la población adulta mayor del país, creando, bajo la Contraloría General de la Nación, un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de Trabajo y Salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces. Adicionalmente, se crea la obligatoriedad del giro temprano de recursos a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, adicionalmente de una sanción a quien viole esta norma.

Este proyecto de ley busca fortalecer los programas de protección a la vejez, creando la obligación a las Cajas de Compensación Familiar de crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor que harán parte de la estrategia de protección al cesante para que estos

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento.*

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_  
"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL ADULTO MAYOR Y SE FORTALECE LA POLÍTICA DE ENVEJECIMIENTO".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto tomar medidas que garanticen la protección de los Adultos Mayores, fortalecer las garantías con las que cuentan los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 y mejorar el control y gestión de los recursos destinados al cuidado de los Adultos Mayores.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Serán beneficiarios de esta los adultos mayores del país, en especial los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace.

Artículo 3. Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor. El Ministerio de Salud, en el año siguiente a la promulgación de esta Ley, ampliará la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez, con planes, programas y metas anualizadas para poder continuar en la búsqueda del cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Nacional. Todo gasto de orden nacional que busque atender esta población deberá estar justificado en los lineamientos de esta política pública.

Parágrafo 1. La anterior disposición podrá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que los entes territoriales destinen a la atención de la población Adulta Mayor.

Parágrafo 2. La política pública de la que trata el presente artículo se deberá formular e implementar aplicando principios rectores que incluyan la participación, la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales.

Artículo 4. Política de Preparación Para el Retiro. Todo trabajador afiliado a una Caja de Compensación gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral, por lo menos 2 veces por cada año trabajado. El programa se deberá formular e implementar aplicando principios que incluyan la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 5. Política de Capacitación para cuidadores y cuidadoras del Adulto Mayor. Las Cajas de Compensación Familiar deberán crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor y hará parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. El programa se deberá formular e implementar aplicando principios que

puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. Adicionalmente, se fortalecen los programas de apoyo al retiro del trabajador próximo a pensionarse.

• MARCO JURÍDICO

Constitucional

No hay duda respecto a la protección constitucional, legal y jurisprudencial que se le ha otorgado en materia laboral a la población adulta mayor del país, dirigida a todas las personas sin distinción alguna, bien sea que se desenvuelvan como trabajador o no.

La Constitución Política en sus artículos 46 y 47 establece:

*Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

*El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.*

*Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran<sup>1</sup>.*

En línea, nuestro estatuto superior continúa reiterando en su canon 48 que *"La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley..."<sup>2</sup>.*

Así mismo, la efectividad del ejercicio de los derechos de la población adulta mayor está sometida a la vigencia directa del Congreso, y debe propender por lograr la pensión de vejez y una protección integral en seguridad social en las funciones de lo establecido en el artículo 53 de la Carta Política, como se verá:

*"Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores: remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los*

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).

<sup>2</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).

sujetos de las relaciones laborales: garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores<sup>3</sup>.*

Es así como la Constitución establece en cabeza del Estado colombiano la protección especial de este grupo de personas, específicamente una población vulnerable, que, por sus condiciones particulares y su posición de indefensión dentro de la sociedad, pueden ser susceptibles de abusos y discriminación, como es el caso de las personas que, por su avanzada edad, que se encuentren en situación de debilidad.

• CONTEXTO

Esta iniciativa parte de la necesidad de salvaguardar el derecho a la pensión que deberían gozar los trabajadores, dado la grave crisis que vive el país a la hora de hablar de cobertura pensional. Pues según cifras de Fedesarrollo

*"El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados y un alto costo fiscal<sup>4</sup>.*

La crisis de cobertura manifestada se aprecia a la hora de analizar los dos componentes que se utilizan para medir la cobertura a acumulada de ahorro de los cotizantes durante su vida laboral y la des acumulada que el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión:

*"En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35%. El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización se concentran precisamente en la población más vulnerable (panel B). Además, los trabajadores que logran aportar a pensión tienen que mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima<sup>5</sup>.*

*"La cobertura en la fase de desacumulación, esto es, el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión, resulta en la actualidad inferior al 25% de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de encuestas de hogares. Más preocupante aún es que según varios estudios, como Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), el porcentaje de los actuales trabajadores afiliados que cumplirá los requisitos mínimos para una pensión en el futuro se reducirá a alrededor del 17%. López y Lasso*

<sup>3</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).

<sup>4</sup> Villar, Leonardo et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

(2012), por su parte, estiman que la probabilidad de pensionarse de los actuales trabajadores es mucho menor, de 8,7% para el RPM y 11,1% para el RAIS, con una probabilidad mucho menor de los no calificados (1,5%) que de los calificados (35%-45%)".

*"El porcentaje de cotizantes activos dentro de la población ocupada es de cerca del 35%, del total de la población mayor en edad de pensionarse apenas 24% cuentan con una pensión contributiva de alguno de los dos regímenes, y se estima que bajo los parámetros actuales esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 17% en 2050".*

*"Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión, responden en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia<sup>5</sup>.*

Adicionalmente, este mismo escenario de crisis lo ha reconocido la ANIF:

*"Paradójicamente, bajo un escenario de este tipo, los pagos pensionales a cargo del fisco estarían descendiendo de sus niveles actuales del 4.1% del PIB hacia el 1.1% del PIB en 2050. Esto se explica por la baja cobertura pensional de solo el 30%, lo cual representará todo un drama social, ya que la población mayor de 60 años se habrá prácticamente triplicado (pasando de 5.5 millones a 15 millones hacia 2050). Cabe recordar que el RPM actualmente cuenta con el 27% de los afiliados y atiende el 95% de los pensionados, pero debido a las altas exigencias de tiempo y densidad de cotización (mínimo 25 años) estas obligaciones pensionales se irán diluyendo en el tiempo, dejándonos con menor presión fiscal, pero con esa preocupante 'bomba social' de gran cantidad de ancianos con riesgo de indigencia<sup>6</sup>.*

Determinantes sociales de la salud, medicina social y salud colectiva en adulto mayor

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declara que el envejecimiento es un proceso fisiológico, que comienza en la concepción y ocasiona cambios en las características de las especies durante todo el ciclo de la vida: esos cambios producen una limitación de la adaptabilidad del organismo en relación con el medio.

En esta perspectiva, los adultos mayores son afectados dado que sus familiares no cuentan con el tiempo ni el espacio físico para brindar un cuidado apropiado teniendo que recurrir en muchos casos al recurso del hogar geriátrico, teniendo en cuenta que hay leyes que aplican los cuidados básicos que se deben tener con el adulto mayor; estas políticas son intervenciones de la Resolución 412 de 2000 con la promoción de estilos de vida saludable.

La palabra clave en el momento de hablar de los Determinantes Sociales de la Salud es circunstancias, pues en estas se encuentra cada uno de los ítems para explicar la situación de una persona. Su entorno, por ejemplo, termina por ser importante dentro de estos ítems, con ello se determinan las condiciones de vida que posee una persona y si estas dignifican su calidad de vida,

<sup>5</sup> Villar, Leonardo et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

<sup>6</sup> Clavijo, Sergio et al. Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP). Documento de trabajo. Bogotá: Anif, 2017.

en este caso concierne la situación del Adulto Mayor. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), este se considera como una lucha para las mejoras de las condiciones de vida cotidianas, algo que en la actualidad nos afecta de manera directa ya que en sociedades como la colombiana las enfermedades se han venido transformando con el transcurrir de los años. Desde las condiciones sanitarias y ambientales hasta un simple problema de objetividad mental en el momento de buscar con profundidad comportamiento social en las personas.

En el Plan Decenal de Salud 2012-2021 se contempla el componente de Convivencia Social y Salud Mental, este busca mejorar las condiciones de vida que modifican la situación en salud y disminuyen la carga de enfermedad. En sus diferentes dimensiones, el plan contempla dentro de su gestión diferencial de población vulnerable la vejez, el cual promueve la generación de espacios, además de la promoción del envejecimiento activo y el fomento de una cultura positiva de la vejez.

En consecuencia con las políticas de gobiernos anteriores, se puede rescatar parte de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, en la cual se delimitaron unos lineamientos, como la creación de espacios y entornos saludables, estos pueden estar comprendidos dentro de los servicios complementarios aquí expuestos. Con esto la creación de una cultura de envejecimiento se ve favorecida en espacios de desarrollo de capacidades y competencias. Esto sin duda acompaña con el objeto central de esta ley, tener a los Adultos Mayores incluidos en la sociedad, ocupados y evitando las enfermedades de tipo social.

En 1974 la Organización Mundial de la Salud publicó el informe técnico de Planificación y Organización de los Servicios Geriátricos: estos han sido trascendentales en las políticas públicas en temas de salud. En Colombia estos se ven como un servicio que termina por realizarse en términos de actividades sociales y desde la medicina como atención sociosanitaria.

La medicina social y salud colectiva también son temas de estudios contemporáneos en el área que combina la psicología con la medicina: esto como preocupación por la evolución de las enfermedades. Estos estudios se dan como complemento a la medicina tradicional, ya que se ha comprobado que no son suficientes para mejorar integralmente la calidad de vida de las personas.

Subsidios en servicios desde la elección social de Amartya Sen

Amartya Sen es uno de los economistas más reconocidos en la academia, laureado con el máximo reconocimiento de un Premio Nobel de Economía en 1998. Sus obras tienen base en la economía del desarrollo y bienestar. Sus estudios impulsaron y dieron a conocer dentro de la sociedad académica la teoría de la elección social, que se fundamenta sobre decisiones colectivas de interés general para una sociedad, por lo general en construcción.

La teoría de la elección social fue en primera instancia mostrada por Kenneth Arrow, pero fue Sen<sup>7</sup> quien la profundizó. Dentro de esto se habla de las decisiones colectivas que deben representar y ser reflejo de las diferentes opiniones individuales, esto teniendo en cuenta un criterio social de racionalización. Las políticas públicas juegan un papel importante, ya que en últimas terminan por

<sup>7</sup> SEN, Amartya. ¿Por qué la equidad en salud? Revista Panamericana de Salud Pública, 2002, vol. 11, pp. 302-309.

representar estas opiniones, logrando su legitimidad. Ahora bien, la valoración social que tanto se habla en esta teoría se construye mediante nodos y redes de confianza, en este caso esta valoración por el Adulto Mayor termina por ser un criterio social de aceptación, ya que le concierne a toda la sociedad.

En la puesta panorámica de la sociedad colombiana, esta tiene a la familia como su núcleo de gestación social, y en un porcentaje mayor todas tiene algún o varios Adultos Mayores en su composición. Con esto se cumple la teoría de consistencia de regla de mayoría, que en últimas define el grado de interés legítimo por alguna decisión colectiva. Frente a esto, Sen<sup>8</sup> dispone unos tipos de agregación, entendiéndose por agregación como la afectación que se tome por la misma decisión. De acuerdo con esto, entonces se plantearían dos casos, (1) la agregación de los pasivos, que pueden estar relacionados con actores distintos a los adultos mayores, como el Gobierno, los prestadores de servicios, las familias, la sociedad en su cotidianidad: estos representarían su agregación en el diseño y aplicación de la ley; (2) la agregación de los activos, quienes estarían beneficiándose de esta ley, estos representarían su agregación en la aceptación de su situación mediante los servicios complementarios, entendiéndose estos como parte importante de su inclusión social activa.

El Decreto 784 de 1989, que reglamenta las leyes 21 de 1982 y 71 de 1988, ordena el subsidio familiar en servicios, dentro de los cuales irían estos servicios complementarios propuestos por esta ley. En teoría y basados en la conceptualización que tiene Sen como justicia, "este enfatiza que lo que crea bienestar no son los bienes y servicios como tales, sino las oportunidades funcionales y capacidades de desarrollo que genera su posesión. Un concepto de justicia debe presuponer la igualdad de oportunidades para todos los individuos, en la medida de lo posible" (Plata, 1999)<sup>9</sup>. Esto magnifica la utilización funcional que se quiere con estos servicios complementarios hacia los adultos mayores, que además de manejarse con criterios de medicina social y salud colectiva, terminan por ser una extensión de concepto cerrado de justicia y oportunidades sociales. En este caso la "sustitución" de beneficios por servicios económicos cumple con este rol.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.

<sup>8</sup> SEN, Amartya. ¿Por qué la equidad en salud? Revista Panamericana de Salud Pública, 2002, vol. 11, pp. 302-309.

<sup>9</sup> Pérez, Leobardo Plata. Amartya Sen y la economía del bienestar. Estudios económicos, 1999, pp. 3-32.

servicios públicos domiciliarios deberá acreditar ante las Comisiones de Regulación la información y pruebas sobre la alteración, para así proceder al cobro adicional, con base al consumo estimado por metodología y previo acompañamiento de las Comisiones de Regulación.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.

Parágrafo. Para el servicio de agua potable y alcantarillado, las empresas de servicios públicos domiciliarios solo podrán proceder a la suspensión del servicio por incumplimiento cuando transcurrido un mes sin que el usuario allá aportado el respectivo comprobante de pago.

Artículo 3. Modifíquese el Artículo 142<sup>o</sup> de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

Artículo 142. Restablecimiento del Servicio. Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, este debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.

Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio. Las comisiones de regulación fijarán plazos máximos para el restablecimiento del servicio, teniendo en cuenta las características de cada servicio.

Para la liquidación y pago de todos los gastos de reconexión dentro de los servicios públicos domiciliarios, que pueden establecer este cobro, este no podrá exceder a un día del Salario Mínimo Legal vigente (SMLV).

Artículo 4. Suspensión por incumplimiento dentro de los servicios de telefonía celular, internet y televisión. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión de los servicios de telefonía celular, internet y televisión en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión, se modifica la Ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley N° \_\_\_\_.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA PROTEGER A LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, TELEFONÍA CELULAR, INTERNET Y TELEVISIÓN, SE MODIFICA LA LEY 142 DE 1992, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto tomar medidas para garantizar calidad en los servicios públicos, se reglamenta la reconexión de servicios públicos domiciliarios, estableciendo un límite en el valor de la reconexión y otorgará tres (3) días hábiles de mora para evitar la suspensión.

Artículo 2. Modifíquese el Artículo 140<sup>o</sup> de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

Artículo 140. Suspensión por incumplimiento. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que esta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. En todo caso para proceder a la suspensión por incumplimiento el prestador de los servicios públicos domiciliarios deberá informar al usuario de no haber recibido el correspondiente pago o su comprobante, comunicación que deberá ser enviada por el mismo medio o canal por donde allego el recibo o factura de cobro del servicio, y además deberá informarle al usuario el medio por el cual debe allegar el respectivo comprobante de pago. El usuario una vez recibida la anterior comunicación deberá entre los tres (3) días hábiles siguientes al recibo, allegar el respectivo comprobante de pago, so pena de constituirse en mora y proceder a la suspensión del servicio.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio. En los casos de suspensión y cobro por la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario, la empresa prestadora de

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que esta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. En todo caso para proceder a la suspensión por incumplimiento el prestador de los servicios públicos domiciliarios deberá informar al usuario de no haber recibido el correspondiente pago o su comprobante, comunicación que deberá ser enviada por el mismo medio o canal por donde allego el recibo o factura de cobro del servicio, y además deberá informarle al usuario el medio por el cual debe allegar el respectivo comprobante de pago. El usuario una vez recibida la anterior comunicación deberá entre los tres (3) días hábiles siguientes al recibo, allegar el respectivo comprobante de pago, so pena de constituirse en mora y proceder a la suspensión del servicio.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio. En los casos de suspensión y cobro por la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario, la empresa prestadora deberá acreditar ante las Comisiones de Regulación la información y pruebas sobre la alteración, para así proceder al cobro adicional, con base al consumo estimado por metodología y previo acompañamiento de las Comisiones de Regulación.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.

Artículo 5. Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el mayor de los gustos me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley que busca tomar medidas para garantizar calidad en los servicios públicos, se reglamenta la reconexión de servicios públicos domiciliarios, estableciendo un límite en el valor de la reconexión y otorgará tres días hábiles de mora para evitar la suspensión. Modificando la Ley 142 de 1994 *“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*<sup>1</sup>:

OBJETO DEL PROYECTO:

Un proyecto de ley que busca reglamentar los términos de reconexión de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión. Esto con el fin de garantizar calidad en la prestación de dichos servicios y un límite en el valor de la reconexión. En referente a lo anterior podemos destacar las siguientes medidas:

- El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio, sin embargo, muchas veces el costo de la reconexión supera el valor del consumo, por tal motivo, este proyecto establecerá un límite en el cobro de reconexión, el cual no podrá exceder un día del Salario Mínimo Legal vigente (SMLV). (\$27.603.86)
- Por otro lado, el proyecto obligará a las empresas prestadoras de estos servicios a otorgar tres días hábiles después de notificado el usuario, dando la oportunidad al ciudadano para que se ponga al día en sus obligaciones y pueda evitar la suspensión del servicio.
- Si bien los usuarios deben tener mayores beneficios, las empresas también tienen derecho a velar por sus intereses, de esta manera, la iniciativa permitirá ejercer un mayor control sobre la piratería de servicios por parte de los usuarios, a través de la creación de comisiones de regulación que puedan determinar el alcance de las irregularidades y establecer así las acciones necesarias para contrarrestar este tema.
- Esta iniciativa será una modificación a la Ley 142 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que permitirán la protección y garantía en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, beneficiando a todos los usuarios del país y a su vez a las empresas prestadoras.

<sup>1</sup>Ley 142 de 1994. Ver enlace: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0142\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html)

*constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ¿ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”*.<sup>3</sup>

- Quedar desconectado de un Servicio Público Domiciliario (SPD)

Académicamente en Colombia se ha investigado mucho sobre el tema de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD), con distintos sentidos, determinar por ejemplo el impacto en la calidad de vida de las personas, los problemas marginales que surgen de una desconexión y en búsqueda de respuesta a la conexión con los derechos humanos. En la ciudad de Medellín, en donde más se han interesado por tocar la temática, pero sin duda, esta es una pequeña representación de lo que pasa en el país, siendo contiguos con todos los hechos estilizados de los últimos tiempos en el sector.

Los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) en la actualidad, más que un derecho adquirido, son un derecho poco sustituible que busca en su esencia satisfacer las necesidades básicas de todos los hogares de una sociedad constituida en organización social. Frente a la perspectiva de construcción de ciudad, este tema es determinante para demostrar la desigualdad en acceso, pudiendo con estar connotar la lucha de clases que históricamente el país ha vivido y tratado de superar, esto entonces es un llamado importante para acortar esa brecha. Políticamente obedece a la transitoriedad de modernización de Estado, bajo el estatuto de equidad.

En el año 2008, la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín, realizó unos aportes importantes para entender lo que pasa en un hogar que queda desconectado de un servicio público domiciliario, catalogándolo como la desconexión, la miseria y la exclusión:

*En términos generales, se puede decir que las zonas donde mayor desconexión y privación del derecho al agua y a la energía hay, es en aquellas zonas más marginadas de la ciudad, donde la inversión social no ha tenido prioridad ni una incidencia de gran relevancia.*

*La causa más frecuente para la desconexión de los SPD es la falta de capacidad de pago de la población, como consecuencia de las pocas posibilidades de empleo, los bajos ingresos y las tarifas relativamente altas. Además, influye la situación del contexto y de control social en los barrios, existiendo una baja reivindicación de los derechos de la población afectada, lo cual impide unión de fuerza para lograr cambios en la política de prestación de servicios.*

<sup>3</sup> Sentencia C-324 de 1997

Ver enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-324-97.htm>

MARCO NORMATIVO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al congreso para presentar este tipo de iniciativas:

*“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

*El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”* (...)

*“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150: las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”*.<sup>2</sup>

Si bien este proyecto no tiene un impacto fiscal. Respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

*“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del periodo fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones*

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia de 1991.

Ver enlace: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

*En asuntos tan básicos como la alimentación, encontramos un alto déficit, dietas desbalanceadas y poco variadas, debido a los bajos ingresos, y que, por la desconexión del agua y de la energía, se agudiza. A lo largo puede generar desnutrición en los niños principalmente, lo que a su vez puede repercutir en la salud física y mental, exponiendo a las personas más vulnerables a todo tipo de enfermedades. En el caso de los neonatos es muy evidente la ausencia de los servicios por el cuidado especial que requieren éstos, como ilustra la siguiente afirmación de una señora desconectada: «para dar de mamar al bebé, para cambiar los pañales y cuando llora mucho de noche, es muy difícil sin la luz».*

*Un impacto más que produce la desconexión está relacionado con la salud, tanto física como mental. Por ejemplo, alumbrarse con velas o lámparas de petróleo causa efectos negativos especialmente en la vista. Por la falta de agua potable se genera también enfermedades estomacales, como diarreas, infecciones intestinales, asimismo, otras de tipo respiratorio y alérgico, como sarpullidos y brotes en la piel.*

*Con respecto a la salud mental la desconexión ocasiona preocupación y estrés por las deudas, angustia, mal genio, desconcentración, ganas de llorar, impotencia y deteriora las relaciones familiares. Además, constatamos temores permanentes en la gente por la posible pérdida de sus bienes, como sus precarias viviendas, a raíz de la incapacidad de resolver la deuda”*.<sup>4</sup>

Esto entonces demuestra, que una notificación adicional y una constitución en mora para la posible planificación de los usuarios es más que productiva. Frente a esto, las empresas también tendrían la posibilidad de mejorar los recaudos y en búsqueda de atomizar el problema de la reconexión una vez ya constituida esta, tener un techo para este cobro a un día de Salario Mínimo Legal Vigente.

- Alivio al bolsillo de los hogares frente a la reconexión

La modificación en este proyecto de ley sobre cobro de reconexión busca aliviar las finanzas de los hogares, que como Estado regulador termina por ser una tarea inminente. Toda vez, que La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco), informó a Portafolio, que:

*De acuerdo con la Ley de servicios públicos domiciliarios, cada servicio tiene unas tarifas para estos casos. Mientras en acueducto está definida por unos porcentajes, en energía y gas natural tienen libertad vigilada.*

<sup>4</sup> Ver enlace: <http://mesainterbarrialdedesconectados.blogspot.com/2011/05/la-desconexion-y-el-alto-costo-de-los.html>

\* Acueducto. La reinstalación tiene una tarifa del 1,2 por ciento de un salario mínimo legal mensual vigente, que este año equivale a 8.853 pesos, pero hay que sumarle el cargo por la suspensión, que es de 1,4 por ciento de un salario mínimo. Es decir, el proceso completo cuesta por lo menos 19.181 pesos. La suspensión se da solo cuando hay mora entre uno y dos periodos de facturación.

Pero si el atraso es mayor o hay fraude, se cobran los cargos de corte y reconexión, cuyas tarifas son del 2,4 por ciento y 2,2 por ciento de un salario mínimo, **que sumadas dan este año 33.935 pesos**

\* Gas natural. De acuerdo con Andesco, bajo el régimen de libertad vigilada para la definición de las tarifas por concepto de reconexión y reinstalación, los valores para los usuarios varían entre 55.000 pesos y 120.000 pesos, dependiendo de los costos asociados al proceso, valor que se difiere hasta en 24 cuotas y se paga a través de la factura.

Pero en los reportes que las empresas hacen a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Creg), los valores más bajos de reconexión inician en 15.500 pesos y van hasta los 42.400 pesos, dependiendo del municipio y de la empresa prestadora, mientras en la reinstalación las tarifas inician en 42.000 pesos y pueden superar los 460.000 pesos, también según la región y empresa, debido a que hay que volver a hacer obras para instalar tubería.

En Bogotá, por ejemplo, la tarifa es de 94.367 pesos, en Cali el costo es de 121.300 pesos, en San Gil (Santander) el precio es de 186.000 pesos, tarifa que es similar para Mocoa (Putumayo)

\* Energía eléctrica. Según la Superintendencia de Servicios Públicos, las prestadoras no le reportan a esta entidad las tarifas, ya que esos topes los fija la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Creg).

Sin embargo, Andesco señala que hoy no hay topes. Y no fue posible establecer con la Creg los rangos en que se mueven las tarifas.<sup>5</sup>

Los cobros por reconexión son impedimento evidente para que los usuarios puedan acceder al servicio nuevamente, la búsqueda de protección del usuario es lo vital, por lo ya demostrado, sin embargo, la protección de la empresa privada también lo es, por esto, es importante equiparar las acciones en donde ambas partes se puedan ver beneficiadas en promedio tener un techo para este cobro a un día

<sup>5</sup> Ver enlace: <https://www.portafolio.co/economia/cuanto-cuesta-reconectar-los-servicios-publicos-en-colombia-506923>

de Salario Mínimo Legal Vigente, promueve mejora en la información para muchas partes, para los usuarios, para las empresas (en sus proyecciones financieras) y para los entes reguladores.

Precios y competitividad en los servicios públicos:

Las modificaciones y el control que se han tendido en los últimos años ha mejorar notablemente la cobertura y la prestación de los servicios públicos del país. Esto por ejemplo es reconocido por el Informe de Competitividad 2018 -2019, que además resalta el avance en el servicio eléctrico, lo que ha hecho que olvidemos problemas como el racionamiento.

*"Desde que se adoptó el esquema de cargo por confiabilidad (CC) en 2006, el país no solo ha logrado incrementar de manera importante su capacidad de generación, sino que ha superado exitosamente fenómenos climáticos adversos como el de El Niño de finales del año 2015 y comienzos de 2016. Esto ha permitido que no haya racionamientos y que la economía pueda operar sin los traumatismos que desencadenan esa clase de situaciones. Sin embargo, entendiendo que la confiabilidad también pasa por diversificar la matriz de generación, que es predominantemente hídrica y térmica, el país ha avanzado en el establecimiento de incentivos para tal efecto como los previstos en las leyes 1715 de 2014 y 1819 de 2016, así como en el Decreto 0570 de 2018. Esto no solo pretende disminuir el impacto de eventuales situaciones climáticas adversas, sino que también aportaría a llevar electricidad a zonas que no pueden ser cubiertas por esquemas tradicionales de generación y a combatir el cambio climático".<sup>6</sup>*

Pero uno de los retos que tienen el país es mejorar la calidad y el costo del servicio según lo manifestado por el mismo informe, que lleva a un impacto negativo en el sector empresarial y en el ciudadano. Los precios de los servicios públicos del país son una de las preocupaciones de los ciudadanos y de los empresarios, su se toma por ejemplo el servicio eléctrico, esto manifiesta el Informe de Competitividad Nacional:

*"Además de la confiabilidad, el precio de la energía también es un componente esencial para garantizar la competitividad de una economía y el bienestar de sus ciudadanos. Aunque Colombia se ubica en los puestos intermedios en esta materia a nivel latinoamericano, es posible avanzar en medidas que reduzcan el precio, como la creación de una oferta de energía en firme eficiente y competitiva, la reducción de asimetrías de información entre los agentes del mercado mayorista, continuar impulsando la autogeneración y la respuesta de la demanda, desarrollar una estrategia de abastecimiento de gas natural a precios competitivos e impedir el aumento de las transferencias del sector eléctrico (TSE).*

<sup>6</sup> Ver enlace: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/>

*Finalmente, en lo que respecta a la calidad en la prestación del servicio, la heterogeneidad continúa siendo muy alta a nivel departamental, mientras que, a nivel latinoamericano, Colombia apenas supera la calificación promedio de la región. Sin embargo, el país ha hecho avances importantes por avanzar en mejores herramientas de medición, así como en tener mayores capacidades de monitoreo y control".<sup>7</sup>*

Según los indicadores del Informe de Competitividad, Colombia continúa teniendo precios de la energía superiores a los del promedio regional. A corte de 2017, el país era el séptimo de mayores precios de energía industrial en la región, superando en 11,4 % la media latinoamericana.

Sobre el particular el Informe manifiesta, *"unos mayores precios de la energía afectan la competitividad y productividad empresarial, especialmente de aquellas industrias en las que la energía es determinante en su estructura de costos y que compiten con empresas extranjeras en distintos mercados".<sup>8</sup>*



VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.

<sup>7</sup> Ver enlace: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/>

<sup>8</sup> Ver enlace: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/>

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.*

PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_

"POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA:

DECRETA:

Artículo 1. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:

ARTICULO 367 C. Vandalismo: El que, valiéndose de una protesta, manifestación o movilización pública, dañe, atente o destruya los bienes públicos o privados; atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, incurrirá en prisión de 6 a 8 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada en el artículo anterior, será de 8 a 10 años de prisión y multa de 501 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los siguientes casos:

1. Obrar en coparticipación criminal.
2. Ocultando su rostro total o parcialmente, de tal manera que no permitan su identificación o la dificulte.
3. Fabrique, transporte, almacene, distribuya, ofrezca, venda, suministre, adquiera, tenga en su poder, lleve consigo, porte armas o explosivos de fabricación casera o artesanal, o sustancias corrosivas o similares.
4. Si la conducta de los daños causados sobre los bienes públicos o privados, cuyo valor superen los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

Lo anterior, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor y del concurso con el delito de asonada contemplado en el artículo 469 del C.P.

Artículo 2. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:

ARTICULO 367 D. "El que promueva, ayude, financie, facilite, estimule, incite, induzca o proporcione los medios a realizar la conducta descrita en el artículo 367C, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y multa de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes".

Artículo 3. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.

protesta frente a la contingencia del uso de las vías públicas, demanda el cumplimiento del permiso de la autoridad local o competente que haya autorizado la ocupación de las vías públicas, de esta manera respetar el trayecto establecido permite planes de acción para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios que demande el ciudadano.

Segundo, buscando preservar el Orden público crea el tipo penal del vandalismo en la protesta, medida orientada a criminalizar a quien vandalice la protesta con agravantes como el uso de elementos que impidan la identificación del vándalo (capuchas, pasamontañas); la fabricación o porte de armas o explosivos; y la cuantía o proporción de la afectación realizada.

Tercero, buscando mitigar el vandalismo, se busca penalizar las acciones orientadas a la promoción del delito; de esta manera, se busca perseguir a aquellos que ayuden, financien, faciliten, estimulen, inciten, induzcan o proporcionen los medios para que se materialice el vandalismo. En últimas, se busca perseguir al autor intelectual.

Finalmente, y como un desarrollo integral el proyecto se orienta a fortalecer el componente policial, al exigir el cumplimiento de los permisos o autorizaciones que se dan para la circulación de la protesta. De esta manera, conociendo de antemano los lugares por donde cruzará la protesta, se puedan elaborar acciones preventivas para evitar la interrupción de servicios públicos esenciales, o la afectación al comercio.

MARCO NORMATIVO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".

(...)

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150: las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES".

Con el mayor de los gustos me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes, este proyecto de ley a través del cual se pretende crear el tipo penal que judicialice a las personas que se valgan de una protesta para cometer actos de violencia que dañen los bienes públicos o privados, atentando contra el orden público y la autoridad. El objetivo es poder garantizar la protesta pacífica como derecho constitucional, intentando asegurar su desarrollo sin violencia.

OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca el fortalecimiento de las medidas que garanticen el derecho constitucional a la protesta pacífica, para lo cual busca judicializar y condenar a quienes se valgan de la protesta para cometer actos violentos que dañen los bienes públicos o privados, hechos que atenten contra la seguridad de los protestantes, contra el orden público y la autoridad, o acciones que desprestigien el buen comportamiento de la misma. Actos que solo buscan, minar, socavar o desprestigiar el derecho legítimo de la protesta; y poner en riesgo la vida, la integridad y los bienes materiales del ciudadano del común y hasta de los mismos protestantes. De esta manera, se busca preservar el orden público, penalizar a quien instigue o promueva los actos vandálicos, y el fortalecer, por medio de mecanismos penales, el actuar de las fuerzas del orden.

La iniciativa reconoce, y en pro de la defensa de la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, crea el tipo penal para que los que instiguen, promuevan o realicen actos violentos dentro de la protesta, sean condenados de manera ejemplarizante como mecanismo disuasivo para que a futuro las protestas se den de manera pacífica y en el marco del respeto.

Adicionalmente, se fortalecen las herramientas que tiene el Estado para contener y controlar los actos vandálicos: En primer lugar, este proyecto, buscando minimizar los efectos indirectos de la

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".

RAZONES JURIDICAS Y FUNDAMENTACION NUEVOS TIPOS PENALES - VANDALISMOS -

Lo primero que se debe observar al pretender, dentro de la función legislativa y el principio de reserva legal, es determinar a través de las fuentes materiales, si de los comportamientos de los seres humanos asociados se vislumbra un accionar con características particulares en circunstancias modales, de lugar o de tiempo que ponga en peligro o lesione los bienes jurídicos que el Estado debe garantizar a través de los órganos de control judicial (Fiscalía General de la nación como órgano persecutor y acusador y la jurisdicción en cabeza de los jueces y magistrados de la rama judicial del poder público).

Por tales razones, se debe tener en cuenta al momento de estructurar una configuración normativa, que ésta contenga todos los elementos concretos dentro de una estricta tipicidad como garantía insoslayable del Estado social y democrático de derecho como el nuestro, que si bien es cierto, pueden existir otras conductas punitivas ya consagradas en la legislación penal que regulan y protegen bienes jurídicos, no es menos cierto que la nueva norma jurídica penal debe contener algunas situaciones que permitan considerar la conducta como principal, autónoma, exclusiva y con mayor riqueza descriptiva con estricto apego a los parámetros de una dogmática jurídico penal garantista de la legalidad y de la Constitución Política.

Es así que en el estatuto de las penas, hoy en día se ha venido ampliando dichas normativas contentivas de prohibiciones en donde, según las fuentes materiales, se ha hecho imperioso y necesario que ciertas conductas ya reguladas bajo circunstancias de agravación punitiva, hayan tomado la particularidad de ser principales, autónomas e independientes, no obstante, valga decir, estar protegiendo el mismo bien jurídico porque así se encuentra dispuesto por el legislador de la ley 599 del 2000, bajo los títulos y los epígrafes utilizados para distinguirlos: verbigracia: la vida y la integridad personal, en donde está consagrado el homicidio y sus clases, las lesiones personales y sus modalidades, entre otras y se haya expedido leyes que de una u otra manera, hacen más expedito y con mayores recursos descriptivos, los elementos objetivos y subjetivos de las normas penales.

Como ejemplo de lo anterior, las lesiones causadas en la humanidad de una persona natural, se encuentran estipuladas en nuestro ordenamiento de las penas en el capítulo tercero, del título 1 "delitos contra la vida y la integridad personal", en los artículos 111 y siguientes, consagrándose que las lesiones en el rostro bajo cualquier modalidad, es decir, incluía heridas con armas corto punzantes, contundentes, sustancias que causaran daño en el rostro, etcétera son consideradas simple y

<sup>1</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

llanamente lesiones personales con modalidad dolosa, bajo una circunstancia de agravación sancionatoria, la cual es la consagrada en el artículo 113 in fine. Nótese que simplemente se genera una circunstancia de agravación punitiva, amén de lo consagrado en el artículo 117 sobre unidad punitiva queriendo decir que, si una persona sufre, como consecuencia del actuar de otra, bajo factores de conocimiento y voluntad, lesiones varias en su integridad física, se debe tomar la lesión más grave y bajo esta égida, se tasa el dolo de la lesión penal.

El legislador del año 2016 al analizar bajo las fuentes materiales de la ley que se estaba atentando de manera reiterada y desconsiderada a las personas en Colombia bajo la modalidad de lesionar con agentes químicos, ácido o sustancias similares el cuerpo o la salud, ocasionándole mayor agravación a su conducta y mayor lesión al bien jurídico tutelado de la integridad física: legisló y generó una fuente formal como lo es hoy en día la ley 1773 de 2016 o Ley Natalia Ponce de León, en homenaje a la víctima que recibió una agresión considerable en su rostro producto del accionar delictivo de una ex pareja. Obsérvese que, si no hubiese existido dicha ley, el victimario hubiere sido imputado, acusado y condenado por el delito de lesiones personales dolosas agravadas por las circunstancias de haberla infringido en el rostro, y no como sucedió, que al agresor se le condenó a una pena ejemplar cumpliéndose con las funciones de la pena, como lo es entre ella, la prevención general.

Así las cosas, y para el caso sub examine, se tiene que lo que se pretende legislar en torno a la conducta denominada "vandalismo" en Colombia, tiene que ver que de las fuentes materiales, es decir, de lo que ha venido sucediendo por años en nuestro país, en donde los manifestantes se encapuchan para ocultar la identidad con el ánimo consciente y voluntario de generar vandalismo contra las personas, los bienes públicos y privados, so pretexto de generar protesta contra una acción o decisión tomada por un gobernante de turno: han hecho que se pierdan vidas, se menoscabe el patrimonio público y privado, se generen daños a la integridad física de los miembros de la fuerza pública costándole al estado una millonaria suma para su recuperación, entre otras afectaciones; y solamente se generan acciones tendientes a capturar, imputar y procesar a ciertos individuos por delitos de menor entidad como los son la violencia contra servidor público, daño en bien ajeno, lesiones personales, sin que la función principal del derecho penal, el cual es intimidar bajo la sanción punitiva previniendo el delito, se dé en estos casos, pues se conoce por los vándalos a priori a su accionar, que dichos comportamientos no comportan una lesión significativa a los bienes jurídicos que se tutelan, generándose por se un estado de impunidad y de repetición de dichos actos vandálicos cada vez que quieren ejercer el derecho constitucional y sagrado de la protesta pacífica pública en Colombia sin guardar recato por el respeto y protección de las personas, los bienes y la institucionalidad.

Bajo este orden de ideas, debemos referirnos a lo que se debe entender por bien jurídico, siendo de ante mano manifestar que el concepto es muy difícil de definir en el ámbito de la ciencia penal, toda vez que la doctrina ha expresado un sin número de definiciones como autores han tratado el tema. El tratadista Von Liszt, dice que "el bien jurídico puede ser definido como un interés vital para el

personas que de una u otra manera realizan una protesta bajo parámetros pacifistas, en segundo lugar proteger a los miembros de la fuerza pública y desenmascarar de una u otra manera a los posibles infiltrados de cualquier línea (llámese de izquierda, derecha, e inclusive miembros de la fuerza pública) para la protección de los bienes en juego durante el transcurrir de la manifestación pacífica y tercero, proteger los bienes públicos y privados de los vándalos que consiguen descargar en ellos toda la ira, odio y demás sentimientos negativos, más como vía de escape sin generar con la ilicitud beneficiar los cometidos de la protesta como derecho fundamental amparado por la carta magna, sino por el contrario, generar el caos, la desolación, la destrucción, la lesión e inclusive la muerte de los propios manifestantes, alterando el orden público y desestabilizando la tranquilidad y la armonía social.

A continuación, se relaciona el tipo penal de VANDALISMO Y SUS DIFERENCIAS ENTRE LOS DELITOS DE ASONADA, DAÑO EN BIEN AJENO, LESIONES PERSONALES Y VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO.

ASONADA: (Artículo 469). *Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de uno (1) a dos (2) años.*

#### LA ASONADA COMO DELITO POLÍTICO EN EL CÓDIGO PENAL

Primero hay que entender qué, se denomina delito político en Colombia a aquellos actos o acciones que atentan contra la Constitución y el orden constitucional establecido.

Se suelen considerar delitos políticos aquellos del Código Penal bajo el título de delitos contra el régimen constitucional y legal en el cual se agrupan los tipos de rebelión, sedición y asonada, como lo reconoce la Sentencia C-986 del 2010, así como la posibilidad de que el legislador confiera el carácter de conexos a otros tipos penales siempre que cumpla con las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad. En la Sentencia C-928 del 2005, se consideró el delito político como aquella infracción que busca el cambio de las instituciones o del sistema de gobierno, caracterizado por su espíritu altruista, que, en armonía con el Estatuto de Roma, excluiría de esta categoría o conexos los delitos de genocidio, de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión.

En teoría con la las garantías que se han dado respecto de los mecanismos de participación democrática desde la promulgación de la C.P. de 1991, así como la consagración constitucional de la democracia participativa, con mecanismos eficaces para ello, no habría cabida para generar el desorden, a través de la asonada, lo cual impide la misma participación ciudadana institucionalizada, pero lo que ha venido ocurriendo es que con la comisión del tipo penal se va transgredido uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el orden político, social y económico justo. La asonada, al

desarrollo de los individuos de una sociedad determinada, que adquiere reconocimiento jurídico": en otras palabras, el interés se hace indispensable, necesario y trascendente para que la armonía social se mantenga y sea fundamental en un determinado contexto

Ahora, es dable decir que el derecho penal no crea bienes jurídicos, sino que se limita a sancionar con una pena ciertas conductas que lesionan ciertos bienes de cierta forma. El bien jurídico es creado ab initio, por el Derecho constitucional y el Derecho Internacional, como ejemplo el derecho a la vida del artículo 11 de la Constitución ratificado por los tratados internacionales en la declaración universal de los derechos humanos Art 3º, y el derecho internacional humanitario.

De otra parte, se debe aclarar que, el bien jurídico debe distinguirse del objeto de la acción, siendo éste aquel ente físico sobre el cual, concretamente, recae la acción del sujeto. Verbigracia en el delito de hurto el objeto de la acción (o lo que también se conoce como objeto material del delito) sería la cosa mueble que se apropia el sujeto agente y es el bien jurídico la propiedad que se protege en el Artículo 239 del C.P. Delitos contra el patrimonio económico.

Teniendo en cuenta lo anterior, el derecho penal no puede sancionar conductas que no afloren al campo de la acción, es decir, que se quedan en los pensamientos, o en comportamientos que no dañan a ninguno, pues el derecho penal es y será la última ratio de los derechos necesarios para conservar la tranquilidad y la armonía en los grupos sociales. Bacigalupo se expresa de la siguiente forma: "El Derecho penal moderno (a partir de Binding) se ha desarrollado desde la idea de protección de bienes jurídicos. De acuerdo con ella, el legislador amenaza con pena las acciones que vulneran (o ponen en peligro) determinados intereses de una sociedad determinada. La vida, la libertad, la propiedad, etcétera son intereses o finalidades de la sociedad que el legislador quiere proteger amenazando a quienes los ataquen con la aplicación de una pena: de esta forma, tales intereses se convierten, a través de su reconocimiento en el orden jurídico positivo, en bienes jurídicos. De la idea de protección de bienes jurídicos se deducen en la teoría límites para el ius puniendi, es decir para el derecho de dictar leyes penales".

Así las cosas y como quiera que las normas penales tienden a la protección de los bienes jurídicos y si la conducta desplegada impacta o lesiona de manera efectiva al bien jurídico tutelable por el estado, ésta - la conducta - debe ser considerada como ilícita, es decir, como el ordenamiento punitivo se cimenta en la protección de bienes jurídicos, la lesión efectiva o su puesta en peligro (resultado típico) debe tener incidencia a la hora de crear dicha ilicitud.

Por tales razones, es viable totalmente, la génesis de nueva tipología conductual frente a la criminalización del vandalismo en Colombia, concibiendo unos tipos penales principales y autónomos, que permitan, así como se legisló en torno al abigeato el cual no era otro que un hurto bajo circunstancias de agravación punitiva en un delito principal; proteger en primera instancia a todas las

impedir la tranquilidad, priva a los miembros de la sociedad civil de uno de sus derechos fundamentales, cual es la tranquilidad, además de desvertebrar la seguridad; al hacerlo, es injusta, luego tal conducta es incompatible con el orden social justo. Algunas personas dirán, en gracia de discusión, que se trata de la expresión contra una injusticia, no hay legitimación in causa para la violencia, pues la justicia no admite como medio idóneo para su conservación su antinomia, es decir, la injusticia. Finalmente, contra la tranquilidad ciudadana no hay pretensión válida ya que los ataques a la población civil están expresamente prohibidos por los convenios de Ginebra de 1949.

Si miramos el concepto VANDALISMO, podemos encontrar que es una "Actitud o inclinación a cometer acciones destructivas contra la propiedad pública y privada sin consideración alguna hacia los demás"

Hoy en día, la palabra vándalo se utiliza para hacer referencia a una persona o un grupo de personas que actúan de manera violenta, para destruir, robar, saquear y violentar propiedades públicas y privadas, lo cual genera situaciones de peligrosidad.

El vandalismo tiene que ver con muchas causas, pero en ocasiones este no tiene causa aparente más que el placer que a una persona o grupo de personas puede generarle el destruir y romper.

Los actos de vandalismo se llevan a cabo cuando se realizan manifestaciones, marchas de protesta, es un accionar de grupos no comprometidos políticamente como sucede con las personas que se camuflan en dichas manifestaciones o las barrabravas o hinchas violentos de fútbol que utilizan estos medios no como forma de protesta sino simplemente de aprovechar, robar, saquear y destruir todo lo que se encuentre a su paso.

Si bien es cierto, en el vandalismo se ve una categoría amplia de delitos que se utiliza para describir una variedad de conductas. En general, este incluye cualquier conducta intencional destinada a destruir, alterar o profanar los bienes que pertenece a un tercero, sin pensarse por esto que corresponde al delito de daño en bien ajeno establecido en el Art. 265 de la ley 599 de 2000, teniendo en cuenta que en este tipo penal, la conducta punible descrita es de sujeto activo simple, en tanto no se requiere ninguna calificación ni condición especial de conducta para su configuración y de resultado pues sólo se entiende consumada cuando efectivamente se destruye, inutiliza, desaparece o daña un bien de un tercero.

El vandalismo que se trata en el presente documento además de no llegar a considerarse un delito político como si lo es la asonada, corresponde a aquella actuación contraria a derecho ligada necesariamente a una actividad permitida por la ley y protegida por la constitución en su canon 37 ya que se constituye en un respaldo a la participación ciudadana y se entrelaza con el derecho a la protesta, donde se debe garantizar por parte del estado el respeto por los manifestantes, el

<p>fortalecimiento de la vigilancia, control de las acciones y el acompañamiento del Estado en las movilizaciones para el respeto de las libertades democráticas.</p> <p>El vandalismo en la protesta social requiere entonces que las conductas o verbos rectores (daño, atente, destruya e inútilice) ocurran bajo el desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública, como ejercicio de una garantía constitucional que da vía libre a las diferentes marchas ciudadanas en todo el territorio colombiano, donde se garantiza por parte del Estado el libre agrupamiento de ciudadanos frente a cualquier lugar o las masivas manifestaciones que se llevan a cabo contra la decisión del gobierno, acudiendo a la protesta cuando se agotan otros canales de expresión del descontento ante situaciones injustas, lo que lo diferencia radicalmente del simple daño en bien ajeno establecido en el Art. 265 de la ley 599 de 2000, no habiendo además distinción de si el daño o destrucción se da respecto de bienes públicos o de particulares.</p> <p>Como la protesta social es un derecho, el mismo debe desarrollarse y ejercerse siempre con estricto apego a la ley y de manera pacífica para ser reconocido como legítimo y protegido por la institucionalidad.</p> <p>LAS LESIONES PERSONALES Y LA VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO (sujeto pasivo calificado)</p> <p>En estos dos tipos penales encontramos varias diferencias, así mismo respecto del tipo penal que se pretende establecer "vandalismo en la protesta social".</p> <p>Estos tipos penales (<i>lesiones personales y la violencia contra servidor público</i>) tratan de tipos penales de sujeto activo indeterminado pero varía notoriamente teniendo en cuenta que en las lesiones personales, el sujeto pasivo de igual forma es indeterminado, por el contrario en la violencia contra servidor público el sujeto pasivo es el funcionario del Estado: que exige para su configuración un medio específico, a saber, el ejercicio de violencia en cualquiera de sus dos modalidades, esto es, física -entendida como la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad- o moral -consistente en la promesa real de un mal futuro dirigido contra una persona o alguna estrechamente vinculada a ella- con el propósito de obligar al servidor público a la realización u omisión de un acto propio de su cargo, o para que lleve a cabo una conducta contraria a los deberes oficialmente asignados.</p> <p>Con el delito no se sanciona el hecho de que se ejerza violencia contra un servidor público, se sanciona el hecho de que la violencia sea ejercida con un especial elemento subjetivo (direccional) para obligarlo a observar una de dos conductas, a saber, o a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo, o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales. Lo anterior se aleja de lo que se pretende sancionar con los actos de violencia que ocurran contra los miembros de la fuerza pública, siendo estos una especie de servidor público, lo que termina casi que convirtiendo a este sujeto pasivo calificado especialísimo,</p>	<p>El derecho de reunión y manifestación pacífica ha sido reconocido en diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 20), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también de 1948 (artículo XXI), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (artículo 5° literal ix), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 21), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 15) e incluso la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (artículo 15)<sup>2</sup>.</p> <p>En varias de esas disposiciones se establece que este derecho estará sujeto a las restricciones previstas por la ley que resulten necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás, garantizando que el derecho de reunión y manifestación sea ejercido de manera pacífica.</p> <p>Respecto a estas restricciones, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas subrayó, mediante Resolución A/HRC/25/L.20 del 24 de marzo de 2014, la necesidad de:</p> <p><i>"gestionar las concentraciones, como las manifestaciones pacíficas, de forma que se contribuya a su celebración pacífica, y se prevengan muertes o lesiones entre los manifestantes, los transeúntes, los responsables de supervisar las manifestaciones y los funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley, así como cualquier tipo de violación o abuso de los derechos humanos"</i><sup>3</sup>.</p> <p>Por su parte, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha resaltado la obligación que tienen los Estados de demostrar tal necesidad y adoptar solo las medidas que sean <u>proporcionales</u> para la protección de los derechos, conforme a la Observación General número 31 de 2004 del Comité de Derechos Humanos<sup>4</sup>.</p> <hr/> <p><sup>2</sup> DE LOS DERECHOS HUMANOS, Declaración Universal. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperada el, 1948, vol. 13.</p> <p>ORTEGA, Luis Gabriel Ferrer. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.</p> <p>HUMANOS, Comité de Derechos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Boletín n, 1999, vol. 3, p. 07.</p> <p>HUMANOS, Convención Americana sobre Derechos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. ESPAÑOL, UNICEF Comité. Convención sobre los Derechos del Niño. FUNDACIÓN UNICEF-COMITÉ ESPAÑOL, 2016.</p> <p><sup>3</sup> BREEN, Claire. International human rights law. 2014.</p> <p><sup>4</sup> DE DERECHOS HUMANOS, Comité. Observación general No. 31 [80] Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto. CPR/C/21/Rev/1/Add. 13, <a href="http://tb.ohchr.org/default.aspx">http://tb.ohchr.org/default.aspx</a>, 2004.</p>
<p>esto es el servidor público miembro de la fuerza pública exclusivamente y que son agredidos en su integridad física por razón funcional al hacer presencia en las diferentes protestas sociales como garantes del orden público, de las libertades democráticas de quienes se movilizan y protestan en ejercicio de su legítimo derecho, pero también de los ciudadanos en general.</p> <p><b>NÚCLEO DEL TIPO: EJERCER VIOLENCIA.</b> Dos consideraciones:</p> <p>i) No se requiere que la violencia, aisladamente considerada, sea delictuosa: Basta con que se ejerza en forma idónea, aunque no deje señales visibles ni incapacidades ni deformidades.</p> <p>ii) En el hecho de ejercer violencia radica la acción típica de consumación. No se requiere para que el delito se perfeccione que el servidor violentado o amenazado haga u omita lo que se trata de imponerle. El delito es formal, no de resultado.</p> <p>En el vandalismo, se requiere que en medio o bajo el desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública se "atente" contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, entendiéndose que ese verbo rector "atentar" podría interpretarse como: Empezar algo contra el orden establecido actuando sin cuidado, sin contenerse o sin moderarse, razón por la cual los sujetos activos serían aquellos ciudadanos que agredieren o, con intimidación grave o violencia, u opusieren resistencia grave a los miembros de la fuerza pública, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos con ocasión de la realización o desarrollo de una manifestación, bajo cualquiera de sus modalidades. No habría concurso entonces entre las lesiones personales o violencia contra servidor público y vandalismo cuando se atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública ya que dicho comportamiento se subsume en el nuevo tipo penal.</p> <p>iii) <i>Elemento subjetivo del tipo:</i> en la violencia contra servidor público la violencia debe haber sido con una expresa finalidad, que no puede ser otra que la de obligarlo (a cualquier servidor público) a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales. Lo anterior varía respecto del vandalismo, que persigue atentar contra la autoridad y contra el orden público que pretende garantizarse a través de los miembros de la fuerza pública, buscándose de manera exclusiva la alteración del orden público con la comisión de dichas conductas.</p> <p>ESTÁNDARES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA</p>	<p>El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente hace parte del bloque de constitucionalidad y está consagrado expresamente en el artículo 37 de la Constitución Política<sup>5</sup>. La Corte Constitucional igualmente lo ha reconocido como una de las varias manifestaciones del derecho a la libertad de expresión (artículo 20 CP) y del derecho a la participación (artículo 40 CP).</p> <p>Su ejercicio no puede prohibirse ni siquiera en estados de excepción y los actos legítimos de protesta social pacífica no pueden ser tipificados como delito, de acuerdo con lo expuesto en la Sentencia C-179 de 1994<sup>6</sup>. Así mismo, en dicha providencia se indica que el legislador está facultado para determinar las limitaciones constitucionalmente admisibles para su ejercicio, para garantizar su desarrollo pacífico para la protección de los manifestantes.</p> <p>Este margen de configuración legislativa en materia penal se deriva de lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política<sup>7</sup>, según los cuales el legislador goza de amplia libertad para el diseño de la política criminal del Estado, sin que implique discrecionalidad absoluta pues debe enmarcarse en el respeto de los derechos constitucionales como "límite al poder punitivo del Estado"(C-365/12; C-742/12<sup>8</sup>).</p> <p>Para esto, se ha reconocido un principio de mínima intervención, por el cual, el derecho penal opera como <i>ultima ratio</i> para garantizar la convivencia pacífica cuando las demás alternativas de control no han funcionado (C-647/01; C-365/12<sup>9</sup>). Dentro de este antecedente jurisprudencial, es importante destacar el giro del derecho penal en lo que llaman los delitos de peligro, avanzando en las medidas preventivas que mitigan posibles riesgos como es el interés de esta iniciativa:</p> <p><i>"En los delitos de peligro concreto, en cambio, el peligro del bien jurídico es un elemento del tipo, de modo que el delito queda sólo consumado cuando se ha producido realmente el peligro del bien jurídico. Desde el punto de vista dogmático, los delitos de peligro concreto son delitos de resultado"</i><sup>10</sup>.</p> <p>La protección constitucional cobija entonces sólo la protesta social pacífica (C-742/12<sup>11</sup>) y es por esto que proscribir su instrumentalización para cometer dolosamente actos violentos delictivos constituye una medida para el fortalecimiento de las garantías y capacidades para el desarrollo y expresión de intereses plurales y multiculturales a través de la vía de la protesta social.</p> <hr/> <p><sup>5</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.</p> <p><sup>6</sup> CONSTITUCIONAL, Corte. Sentencia C-179 de 1994. MP. Carlos Gaviria Díaz, 1994.</p> <p><sup>7</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.</p> <p><sup>8</sup> CONSTITUCIONAL, Corte. Sentencia C-742, MP María Victoria Calle Correa. 2012.</p> <p><sup>9</sup> OCHOA, Francisco Bernate. Análisis jurisprudencial Corte Constitucional. Sentencia C-181 del 13 de abril de 2016. Global Iure, 2017, vol. 5, pp. 213-228.</p> <p><sup>10</sup> CERESO MIR, José. Los delitos de peligro abstracto en el ámbito del derecho penal del riesgo. 2002.</p> <p><sup>11</sup> DAZA, Germán Alfonso López. La protesta social y el derecho de terceros. Revista Jurídica Piélagas, 2017, vol. 16, no. 1, pp. 7-8.</p>

Es necesario promover una cultura política de resolución pacífica de conflictos y blindar los escenarios de movilización y protesta social como formas de acción política no violentas que enriquecen la inclusión política y forjan una ciudadanía crítica dispuesta al diálogo. En un contexto de apertura democrática, deben garantizarse los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos. Este elemento fue uno de los pilares del Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colón, como se expresa en el punto 2.2 del texto:

*"En atención al derecho de todas las personas a constituir organizaciones sociales del más variado tipo; a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas; a la libertad de expresión y al disenso; al pluralismo y a la tolerancia; a la acción política o social a través de la protesta y la movilización; y teniendo en cuenta la necesidad de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos y la obligación del Estado de garantizar el diálogo deliberante y público, se adoptarán medidas para garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, de acuerdo con sus repertorios y sus plataformas de acción social"*<sup>12</sup>.

En este mismo sentido, lo manifestó el exmagistrado José Gregorio Hernández, al explicar que garantizar el derecho a la protesta pacífica implica también deberes para el ciudadano:

"Por su parte, el artículo 95 establece que el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades. A lo cual agrega que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes y que el primer deber del ciudadano es respetar los derechos ajenos -por ejemplo, los de los transeúntes- y no abusar de los propios; respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas y propender por la paz"<sup>13</sup>.

LA ACCIÓN COLECTIVA VIOLENTA

Cuando se habla de protestas y manifestaciones en ciencias sociales se refieren a las formas que tienen los sujetos para ejercer la acción de manera colectiva. Este tipo de acción no es mayoritariamente violenta, contrario a lo que se podría pensar, la mayoría de acciones colectivas se inscriben dentro las formas institucionalizadas estatalmente y de manera pacífica. Esto hace que, en pro de garantizar el derecho de protesta o de acción colectiva, sea imperante tomar las medidas necesarias para judicializar a las personas que utilicen estas acciones públicas para cometer acciones violentas.

<sup>12</sup> PARA LA PAZ, Alto Comisionado. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Gobierno Nacional de Colombia, 2016.

<sup>13</sup> HERNÁNDEZ, José Gregorio. Protesta y vandalismo: ¿Cómo permitir la una y evitar el otro? Razón Pública, 2018, 26 de noviembre.

Dentro de este campo académico, se destacan los estudios de la racionalidad individual a la hora de participar de acciones colectivas violentas en protestas o eventos masivos: desde este campo de estudio se pueden establecer los tipos comportamientos violentos en escenarios masivos. Ejemplo de esto son los trabajos de Otto Adang, que tras analizar este tipo de violencia en Holanda pudo concluir frente al inicio de la violencia colectiva, se debe hacer una distinción entre dos tipos de violencia<sup>17</sup>:

"1. La violencia que está ligada a un disparador claramente identificable. Este tipo de violencia es reactiva -es una respuesta a elementos específicos o fricciones en una situación-, ya sean provocaciones por agentes determinados del evento masivo o terceras partes, hechos determinados de la manifestación, medidas tomadas por la policía o algún otro disparador identificable. Teóricamente, este tipo de violencia se vincula fácilmente con las teorías de la agresión familiar (por ejemplo, agresión a partir de la frustración), competencia por recursos limitados o una respuesta a las amenazas.

2. La violencia que no está ligada a un disparador claramente identificable. Este tipo de violencia no es reactivo, pero parecería surgir más espontáneamente. Es ejercida casi exclusivamente por grupos de varones adolescentes y hombres jóvenes adultos y está dirigida específicamente a similares grupos de hombres jóvenes rivales, puede ser un actor contrario o una autoridad determinada. Los respectivos individuos y grupos parecerían buscar activamente oportunidades para confrontar con el grupo rival. Teóricamente, este tipo de violencia puede ser visto como otra expresión del llamado "síndrome del varón joven": la tendencia de los varones jóvenes a tomar riesgos y ser violentos, porque privilegian la obtención de ganancias en el corto plazo, en detrimento de una visión de futuro".

Frente a esta problemática es importante destacar la conclusión realizada por Otto Adang sobre la sociología de la violencia, al determinar que es un comportamiento de reducidas minorías y que se comportan según cálculos de acción racional, lo que sugeriría que subir las cargas punitivas puede llegar a ser un incentivo para limitar su acción:

*"A partir de las observaciones queda claro que sólo una pequeña minoría dentro de un grupo se involucra en los comportamientos más riesgosos, mientras que la mayoría de los participantes eligen alternativas menos riesgosas (gritar, gesticular, correr) o no involucrarse de ningún modo. Aun para aquellos que son violentos, hay muchos más misiles lanzándose que pelea física, y agresión redirigida a objetos inanimados (rejas, micros, trenes) que a individuos que no pueden entrar a pelear. Hay algo contradictorio aquí, ya que el síndrome del varón joven se caracteriza por el comportamiento arriesgado y la participación en la violencia involucra justamente esto"*<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Adang, Otto. (2012). Inicio y escalada de la violencia colectiva: un estudio de observación comparada entre las protestas y los eventos de fútbol. Cuadernos de Seguridad (Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad Ministerio de Seguridad - República Argentina). 113-147.

<sup>18</sup> Ibid.

Desde distintas disciplinas se ha intentado reconstruir el concepto de la acción colectiva violenta: un aporte importante lo han dado la sociología, la ciencia política y la historia comparada que han promovido la mayoría de herramientas metodológicas para articular una interpretación del concepto. Pero el reto ha sido bastante grande, ya que sus mayores desarrollos se han dado en la combinación de dos enfoques que se han pretendido contradictorios:

*"El que privilegia los marcos estructurales como determinantes 'objetivos' de la violencia y el que privilegia la elección racional de actores individuales y colectivos que optan voluntariamente por la violencia, o sea, los llamados factores 'subjetivos' de la violencia. En esta interpretación, los procesos de larga y mediana duración de la formación del Estado nacional y los problemas surgidos en los desarrollos de la colonización campesina permanente, con su relación con la estructura de la propiedad de la tierra y con las características geográficas del país, se constituyen como 'la estructura de oportunidades' que enmarca, restringe y condiciona las opciones voluntarias de los actores individuales y sociales (p. 319)"*<sup>14</sup>

La adopción del concepto de acción colectiva violenta llegó tarde al campo de estudio de la acción colectiva. Sus primeros aportes se remontan a los parámetros elaborados por Fernando Reinares<sup>15</sup> para caracterizar y denominar a los grupos terroristas de derechas e izquierdas en las sociedades industriales avanzadas. Teorizando desde el terrorismo hasta las acciones violentas en protestas y manifestaciones.

Es así que el concepto de acción colectiva violenta describe un comportamiento bastante peligroso para sociedades democráticas, busca identificar los pequeños grupos que responden a un tipo particular de actuación e intereses por fuera de la institucionalidad, definido en relación con la forma negativa que asume el poder político en una sociedad determinada para motivar su acción violenta, caso adecuado a Colombia.

Este análisis se nutre además con los trabajos académicos y los aportes de Charles Tilly y Michael Taylor<sup>16</sup>, quienes afirman que la acción colectiva violenta es un componente central del repertorio con el que cuentan los diferentes actores sociales en las sociedades en transición, particularmente durante el proceso de modernización de las sociedades agrarias, pero que pone en peligro cualquier tipo de naciente institucionalidad. Dado que su objetivo no es otro que confrontar a toda institucionalidad posible y romper con los regímenes políticos pasando por encima de los derechos de los otros.

<sup>14</sup> Cadena, Miguel Ángel. (2006). LA ACCIÓN COLECTIVA VIOLENTA EN COLOMBIA. Papel Político, 11(2), 807-811. Retrieved November 23, 2018, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092006000200011&lng=en&tng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092006000200011&lng=en&tng=es).

<sup>15</sup> REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. El nuevo terrorismo islamista: del 11-S al 11-M. temas de hoy, 2004.

<sup>16</sup> Cadena, Miguel Ángel. (2006). LA ACCIÓN COLECTIVA VIOLENTA EN COLOMBIA. Papel Político, 11(2), 807-811. Retrieved November 23, 2018, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092006000200011&lng=en&tng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092006000200011&lng=en&tng=es).

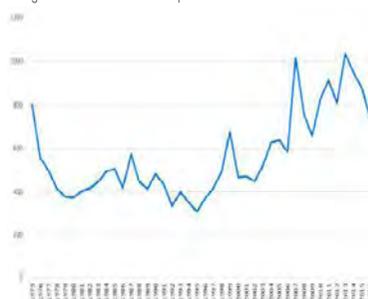
CIFRAS DE PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA

El objetivo de reformar y fortalecer el tipo penal se basa en un análisis minucioso de las cifras de protesta que ha presentado el país en el último tiempo. Por ejemplo, según la base de datos del CINEP de luchas sociales desde 2010 a 2016, las protestas se han mantenido en cerca de 3 diarias<sup>19</sup>, lo que hace que el país viva constantemente el escenario de protesta y que sea necesaria su regulación para prevenir que llegue a violencia. Según datos del CINEP se han presentado 827 protestas para 2010 y cerca de 760 para 2016.

Un análisis detallado concluye que las protestas han aumentado desde finales del decenio pasado, durante el período presidencial de Álvaro Uribe, y que la tendencia se mantuvo durante la administración de Juan Manuel Santos, pero dentro de la gestión de este último se llegó al pico de 1.037 en 2013, pico igualmente presentado dentro de la administración Uribe en 2007 en la que hubo 1.016 protestas, en su mayoría motivadas por los derechos humano<sup>20</sup>.

Este incremento ha demostrado en crecimiento de valores democráticos, ya que la protesta en su gran mayoría se ha presentado sin violencia, pero es necesario tomar medidas que consoliden este avance, para no repetir fenómenos de violencia de otras épocas, como los molines de artesanos en el siglo XIX, el Bogotazo de 1948 o los paros cívicos de los 1970.

Podemos apreciar la gráfica con el número de protestas con base en los datos del CINEP:



Analizando más detalladamente el año 2013 en el que se presentó un gran pico de protestas gracias al paro agrario que vivió el país, de ese año se destaca con preocupación que los sectores financieros y de prestación de servicios también generan estadísticas que demostraron los costos de estas manifestaciones.

<sup>19</sup> NEIRA, Mauricio Archila. Reglamentar la protesta social: Pero ¿cómo? Razón Pública, 2018, 23 de julio.

<sup>20</sup> Ibid.

"El bloqueo indiscriminado de vías generó una afectación importante en varios sectores del país, dada la restricción al paso de alimentos y mercancías, impidiendo el transporte de los ciudadanos. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) consideró que en el 2013 se perdieron alrededor de 1.8 billones de pesos, y se estima que a la nación le costó 900.000 millones de pesos el paro agrario<sup>21</sup>".



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.

<sup>21</sup> MORALES, Johnny Gutiérrez. Colombia es el país de las manifestaciones. Las 2 Orillas, 2014, 24 de agosto.

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se declara de interés general la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica y se dictan otras disposiciones.*

### PROYECTO DE LEY No de 2020 CAMARA

**"Por medio del cual se declara de interés general la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica y se dictan otras disposiciones"**

#### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**Artículo 1°.-** Declárase de interés general la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica, tanto en estado natural como elaborado, con el objetivo de fortalecer la soberanía y la seguridad alimentaria, contribuyendo al cuidado del ambiente, de manera de generar beneficios que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Serán sujeto principal de estos sistemas de producción con bases agroecológicas los productores familiares agropecuarios, campesinos, pequeñas y medianas empresas agrícolas así como los sistemas de producción agrícola urbana y sub urbana.

**Artículo 2°.- Definiciones:**

**Agricultura Limpia:** la aplicación de los conceptos y principios ecológicos al diseño, desarrollo y gestión de ecosistemas agrícolas sostenibles.

**Agroecología:** Es una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social. Como ciencia, estudio las interacciones ecológicas de los diferentes componentes del agro sistema, como conjunto de prácticas, busca sistemas agroalimentarios sostenibles que optimicen y establezcan la producción, y que se basen tanto en los conocimientos locales y tradicionales como en los de la ciencia moderna y como movimiento social, impulsa la multifuncionalidad y sostenibilidad de la agricultura, promueve la justicia social, nutre la identidad y la cultura, y refuerza la viabilidad económica de las zonas rurales.

**Prácticas agroecológicas:** Son una serie de técnicas y tecnologías aplicadas al diseño y manejo de los sistemas agroalimentarios sostenibles, adoptando e integrando principios ecológicos con el fin de incrementar la productividad, la biodiversidad y la eficiencia energética, al tiempo que se disminuye la generación de residuos y la dependencia de factores externos. Entre estas prácticas se destacan la rotación de cultivos, los policultivos, los cultivos de cobertura, los abonos verdes, las mezclas de cultivo y ganado, las barreras vivas, los arreglos agroforestales, los corredores, la labranza mínima, la alelopatía, la elaboración e abonos, fungicida e insecticidas orgánicas para emplearse a niveles de parcelas fincas y paisajes.

**Buenas Prácticas Agrícolas (BPA):** son las prácticas aplicadas en las unidades productivas desde la planeación del cultivo hasta la cosecha, el empaque y transporte del alimento –frutas, hortalizas y otros con el fin de asegurarse su inocuidad, la conservación del medio ambiente y la seguridad y bienestar de los trabajadores

**Enfoque territorial:** El enfoque territorial en la política pública se entiende como la capacidad de lograr intervenciones coherentes con la realidad social, política y económica de los territorios, que sean flexibles e integrales y que incluyan activamente a sus pobladores, generando las capacidades necesarias para que los propios territorios puedan gestionar su desarrollo, y a su vez, se superen las intervenciones sectoriales y poblacionales, para enfocarse en unas que tengan como su nombre lo dice un enfoque más territorial.

**Artículo 3:** Créase la Comisión del Plan de Fomento para la Producción sostenible y agroecológica, la cual tendrá como función elaborar, coordinar la implementación y monitorear la ejecución del plan para la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica.

La Comisión del Plan de Fomento para la Producción sostenible y agroecológica estará compuesta por:

1. El Viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. El Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Director de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

4. Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y acuícolas del Ministerio de Agricultura.
5. El Director de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social.
6. El Vicepresidente de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural.
7. El Vicepresidente de proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural.
8. El Director Innovación, Desarrollo tecnológico y protección sanitaria del ministerio de agricultura y desarrollo rural.
9. Director del Instituto Colombiano Agropecuario

**Artículo 4:** Serán facultades de la Comisión del Plan de Fomento para la Producción sostenible y agroecológica:

- A) Elaborar la propuesta del Plan Nacional de Producción con Bases Agroecológicas en el plazo de un año a partir de su integración, prorrogable por seis meses.
- B) Promover el diálogo y la reflexión en la temática entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil, así como la participación a los efectos de la elaboración e implementación del plan.
- C) Constituir comisiones temáticas ampliadas para aportar a la toma de decisiones en temas específicos del ámbito de elaboración e implementación del plan.
- D) Articular con los diferentes organismos y entidades del Poder Ejecutivo para la implementación del plan.
- E) Monitorear la ejecución de los programas y acciones incluidas en el plan, así como indicar las modificaciones que se entiendan necesarias para mejorar la realización de sus metas y objetivos.
- F) Aprobar los planes regionales de fomento agroecológico.

**Parágrafo 1:** Las contenidos y lineamientos de dichas facultades serán reguladas y reglamentadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

<p><b>Artículo 5:</b> Créase la El Subcomité Técnico Asesor para la implementación, seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos de política pública agroecológica , la cual tendrá como realizar los estudios técnicos y las recomendaciones necesarias para determinar las necesidades sociales para el cumplimiento de los fines de la presente ley .</p> <p>El Subcomité Técnico Asesor para la implementación, seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos de política pública agroecológica estará compuesta por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</li> <li>2. Director de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</li> <li>3. Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y acuícolas del Ministerio de Agricultura.</li> <li>4. Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo de Ministerio de Agricultura y Desarrollo social, o su delegado.</li> <li>5. El Vicepresidente de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural.</li> <li>6. Delegado del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura CONSA.</li> <li>7. Un delegado de las comunidades campesinas</li> <li>8. Un delegado de las organizaciones de mujeres rurales.</li> <li>9. Un delegado de comunidades indígenas</li> <li>10. Un delegado de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueros.</li> <li>11. Un delegado de Agrosavia.</li> </ol> <p><b>Artículo 6: Funciones del Subcomité Técnico Asesor para la implementación, seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos de política pública:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brindar los elementos técnicos necesarios para la elaboración y desarrollo de los planes de acción de los lineamientos estratégicos de política pública.</li> </ol>	<p>origen agroecológico o de agricultura limpia en mínimo un 50 %. Tal sistema de preferencias será aplicable a los procesos de adjudicación y celebración de contratos, y al otorgamiento de créditos o subvenciones de organismos estatales.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales, deberán fijar mediante decreto reglamentario, en los procesos de selección de los contratistas y proveedores, un sistema de preferencias a favor de estos grupos.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> El Gobierno Nacional cuenta con un plazo perentorio de 1 año para la expedición de este decreto reglamentario.</p> <p><b>Artículo 9. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>  <b>NEYLA RUIZ CORREA</b>  Representante a la Cámara  Departamento de Boyacá</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Proponer las estrategias de articulación y un plan de trabajo interinstitucional para el desarrollo e implementación de los lineamientos estratégicos de la política pública y regional.</li> <li>3. Determinar la estrategia para hacer seguimiento y evaluación a la implementación de políticas públicas y planes departamentales y regionales.</li> <li>4. Proponer los mecanismos de participación y gestión de organizaciones.</li> <li>5. Desarrollar los lineamientos técnicos, jurídicos y de procedimiento que guíen la creación de planes regionales de fomento agroecológico.</li> <li>6. Determinar el procedimiento para la presentación, revisión y aprobación de los planes regionales de fomento agroecológico.</li> <li>7. Las demás que consideren necesarias para el cumplimiento de sus funciones</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1:</b> Las anteriores facultades serán reguladas y reglamentadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p><b>Artículo 7:</b> Faculte a los Departamentos y Áreas Metropolitanas, que con base en el principio de descentralización y sus competencias autónomas desarrollen los planes regionales de fomento agroecológicos necesarios para impulsar las practicas agroecológicas y buenas prácticas agrícolas en sus territorios.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Los departamentos contarán con término de 2 años desde la expedición de los lineamientos del artículo 8 de la presente ley, para adecuar y presentar ante la Comisión del Plan de Fomento para la Producción sostenible y agroecológica los respectivos planes regionales de fomento agroecológico.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Los departamentos deberán contar en todas las fases de la política regional con participación de mínimo un delegado de las comunidades campesinas, un delegado de las organizaciones de mujeres rurales, un delegado de comunidades indígenas y un delegado de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueros.</p> <p><b>Artículo 8:</b> El Gobierno Nacional deberá fijar mediante decreto reglamentario un sistema de preferencias en los contratos de suministro de bienes de consumo y alimentación escolar a favor de los contratistas que certifiquen que los bienes son de</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICION DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>I OBJETO</b></p> <p>Proyecto de Ley, de autoría de la representante a la cámara Neyla Ruiz Correa, tiene por finalidad desarrollar e impulsar estrategias que contribuyan al desarrollo de la agroecología y ecología limpia; ello con el fin de reactivar el agro y garantizar la viabilidad técnica de las iniciativas actuales.</p> <p>Para cumplir dicho fin, se insta a las instancias del ejecutivo para que coadyuven el a reglamentación que conlleve a cumplir el objeto del proyecto.</p> <p style="text-align: center;"><b>II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El proyecto consta de 12 artículos. El artículo primero responde al objeto de la iniciativa donde se solicita sea declarado de interés general la promoción de productos y cultivos en base agroecológica o de producción limpia; El segundo artículo conceptúa algunos términos necesarios para comprender el alcance del proyecto; el artículo 3 y 4 crean y establecen las funciones y lineamientos de la Comisión del Plan de Fomento para la Producción sostenible y agroecológica, el órgano rector y coordinador de la promoción de esta iniciativa; los artículos 5 y 6 crean y determinan las funciones y alcances de Subcomité Técnico Asesor para la implementación, ente técnico encargado para la regulación del tema; El artículo 7 insta a los departamentos a crear los planes departamentales agroecológicos, los cuales deberán ir en concordancia con el plan nacional de producción y ajustados a las necesidades regionales; el artículo 8 insta al gobierno nacional a que cree sistemas e preferencia en contratación pública a los proveedores que certifiquen uso de productos agroecológicos.</p> <p style="text-align: center;"><b>III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS</b></p> <p>No se encontró antecedente legislativo alguno que refiriera a incentivos y desarrollo de la agroecología en el país.</p>

**IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. Documento CONPES 3932 lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial
2. Documento CONPES 3934 política de crecimiento verde.
3. Documento CONPES 3811 política y estrategias para el desarrollo agropecuario del departamento de Nariño.
4. Resolución 464 de 2017 Ministerio de Agricultura.
5. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad  
  
Objetivo 4. Desarrollar nuevos instrumentos financieros, económicos y de mercado para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático.
6. Ley 1876 de 2017 "por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones.
7. Ley 1731 de 2014 "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)" (Ahora AgroSavia)
8. Ley 29 de 1990 "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias".
9. Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural".
10. Decreto 2208 de 2017 Por el cual se reglamentan los artículos 20 y 21 de la Ley 1731 de 2014, y se adiciona el Título 3 a la Parte 17 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015."

1. La agroecología es un concepto dinámico que ha ganado relieve en el discurso científico, agrícola y político en los últimos años. Se promueve cada vez más como un método capaz de contribuir a la transformación de los sistemas alimentarios mediante la aplicación de principios ecológicos a la agricultura y el aseguramiento de un uso regenerativo de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, atendiendo al mismo tiempo a la necesidad de unos sistemas alimentarios socialmente equitativos en los que las personas puedan elegir lo que comen así como el modo y el lugar de producción de los alimentos. La agroecología abarca una ciencia, una serie de prácticas y un movimiento social, y ha evolucionado en los últimos decenios ampliando su alcance y pasando de centrarse en los campos y explotaciones a incluir el conjunto de los sistemas agrícolas y alimentarios. En la actualidad constituye un ámbito interdisciplinario que integra todas las dimensiones (ecológica, sociocultural, tecnológica, económica y política) de los sistemas alimentarios desde la producción hasta el consumo.

2. La agroecología es una ciencia interdisciplinaria que combina diferentes disciplinas científicas para buscar soluciones a problemas del mundo real, trabajando en colaboración con múltiples partes interesadas y teniendo en cuenta sus conocimientos locales y valores culturales, de manera reflexiva e iterativa, fomentando el aprendizaje conjunto entre investigadores y profesionales, así como la difusión horizontal del conocimiento de unos agricultores a otros o entre unos actores y otros a lo largo de la cadena alimentaria. Inicialmente la ciencia agroecológica se centró en comprender las prácticas agrícolas empleadas sobre el terreno que utilizan pocos insumos externos y manejan altos niveles de agrobiodiversidad, y que otorgan importancia al reciclado y al mantenimiento de la salud de los suelos y de los animales, incluida la gestión de las interacciones entre componentes y la diversificación económica. Este foco inicial de atención se ha ido ampliando hasta abarcar procesos a escala del paisaje, que comprenden la ecología del paisaje y, más recientemente, la ecología política y de las ciencias sociales, relacionada con el desarrollo de sistemas alimentarios equitativos y sostenibles.

3. Las prácticas agroecológicas aprovechan, mantienen y mejoran los procesos biológicos y ecológicos en la producción agrícola, con el fin de reducir el uso de insumos adquiridos que incluyen combustibles fósiles y productos agroquímicos y de crear agroecosistemas más diversos, resilientes y productivos. Los sistemas de cultivo agroecológicos valoran, entre otras cosas: la diversificación; los cultivos mixtos; los

**V. JUSTIFICACION**

Dado que la agroecología propone un proceso integrado de cambio en todo el sistema alimentario, los marcos de políticas deben incluir un componente de gobernanza fuerte e ir enfocado a distintos sectores, desde la producción hasta el mercado. Las políticas prioritarias deberán centrarse en la seguridad alimentaria, los mercados internos y locales, y en el apoyo a los pequeños productores y agricultores familiares.

Hay numerosos ejemplos de agroecología que han tenido éxito a nivel local y nacional, con soluciones novedosas y contextualizadas basadas en una combinación de ciencia y conocimientos tradicionales, nativos, prácticos y locales. En algunos casos, estos ejemplos se han ampliado con el apoyo de políticas públicas, redes de intercambio de conocimientos, fortalecimiento de instituciones rurales y mejora del acceso a los mercados.

La creación de un entorno favorable es fundamental para apoyar la agroecología, pues los productores que desean seguir por un camino más sostenible a menudo enfrentan limitaciones y riesgos. Se necesitará apoyo a corto plazo a través de políticas públicas que aborden las barreras estructurales, proveyendo incentivos positivos para la diversificación mientras se brinda apoyo a los productores en el periodo crítico de transformación de sus sistemas. Más concretamente, las políticas públicas de apoyo a la agroecología deben abordar los principales desafíos que impiden una transición a la agroecología a gran escala.

Las transiciones agroecológicas, sin embargo, pueden aprovechar una serie de oportunidades emergentes. La agroecología aborda conjuntamente la adaptación y mitigación del cambio climático, por lo que es una opción interesante para el cumplimiento del Acuerdo de París. Además, la agroecología ofrece la promesa de empleos rurales decentes, contribuyendo a la creación de millones de empleos nuevos que se necesitan para cubrir las aspiraciones de la juventud rural. La agroecología responde, además, a la creciente demanda pública de alimentos diversificados y saludables, lo que ayuda a abordar la malnutrición generalizada.

**AGROECOLOGÍA: VÍAS PARA LA TRANSICIÓN HACIA SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES**

cultivos intercalados; las mezclas de variedades; las técnicas de gestión de hábitats para la biodiversidad asociada a los cultivos; el control biológico de plagas; la mejora de la estructura y salud del suelo; la fijación biológica del nitrógeno; y el reciclado energético, de nutrientes y de residuos.

4. No existe ningún conjunto definitivo de prácticas que pueda etiquetarse como agroecológico, ni límites claros y consensuados entre lo que se considera agroecológico y lo que no. Si acaso, las prácticas agrícolas pueden clasificarse a lo largo de un espectro y calificarse como más o menos agroecológicas dependiendo de hasta qué punto se apliquen los principios agroecológicos localmente. En la práctica, esto se traduce en hasta qué punto: i) se basan en procesos ecológicos en contraposición a insumos adquiridos; ii) son equitativas y respetuosas con el medio ambiente y están localmente adaptadas y controladas; iii) adoptan un planteamiento sistémico que abarca la gestión de las interacciones entre componentes, en lugar de centrarse únicamente en tecnologías específicas.

5. Los movimientos sociales vinculados a la agroecología han surgido a menudo como respuesta a las crisis agrarias y han ido de la mano de otras iniciativas más amplias destinadas a iniciar un cambio generalizado en la agricultura y los sistemas alimentarios. La agroecología se ha convertido en el marco político general en el que muchos movimientos sociales y organizaciones de campesinos de todo el mundo hacen valer sus derechos colectivos y defienden una diversidad de sistemas agrícolas y alimentarios adaptados al entorno local y practicados mayoritariamente por productores de alimentos en pequeña escala. Los movimientos sociales destacan la necesidad de establecer una fuerte conexión entre la agroecología, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Hacen de la agroecología una batalla política, que requiere que las personas desafíen y transformen las estructuras de poder de la sociedad.

6. Se han realizado numerosos intentos de establecer principios de agroecología en la literatura científica que pueden resumirse en este conjunto sucinto y consolidado de 13 principios agroecológicos relacionados con: el reciclado; la reducción del uso de insumos; la salud del suelo; la salud y el bienestar de los animales; la biodiversidad; la sinergia (gestión de interacciones); la diversificación económica; la creación conjunta de conocimientos (incluidos el conocimiento local y la ciencia mundial); los valores

<p>sociales y los hábitos alimentarios; la equidad; la conectividad; la gobernanza de la tierra y de los recursos naturales; y la participación.</p> <p>7. Un enfoque agroecológico de los sistemas alimentarios sostenibles se define como aquel que favorece el uso de procesos naturales, limita la utilización de insumos externos, promueve ciclos cerrados con mínimas externalidades negativas y subraya la importancia del conocimiento local y de los procesos participativos que generan conocimientos y prácticas a través de la experiencia, así como de los métodos científicos, y la necesidad de hacer frente a las desigualdades sociales. Esto incide profundamente en la forma de organizar la investigación, la educación y la extensión. Un enfoque agroecológico de los sistemas alimentarios sostenibles reconoce que los sistemas agroalimentarios van acompañados de los sistemas socioecológicos desde el momento de producción de los alimentos hasta el momento de su consumo, con todo lo que tiene lugar entre un momento y otro. Se trata de una ciencia agroecológica, de prácticas agroecológicas y de un movimiento social agroecológico, así como de su integración holística, para lograr la seguridad alimentaria y la nutrición.</p> <p>8. La agroecología se practica y se promueve de distintas formas adaptadas al entorno local por parte de numerosos agricultores y otros actores de los sistemas alimentarios de todo el mundo. Su experiencia sustenta un continuo debate sobre hasta qué punto los enfoques agroecológicos pueden contribuir al diseño de sistemas alimentarios sostenibles para lograr la seguridad alimentaria y la nutrición en todos los niveles. Este debate gira en torno a las tres cuestiones críticas siguientes: i) ¿Cuántos alimentos hay que producir para lograr la seguridad alimentaria y la nutrición, centrándose en si la seguridad alimentaria y la nutrición constituyen un problema de disponibilidad o se trata más bien de un problema de acceso y utilización? ii) ¿Podrían los sistemas de cultivo agroecológicos producir suficientes alimentos para atender la demanda mundial? iii) ¿Cómo medir el rendimiento de los sistemas alimentarios, teniendo en cuenta las numerosas externalidades ambientales y sociales que se han ignorado a menudo en las evaluaciones pasadas sobre la agricultura y los sistemas alimentarios?</p> <p>9. La inversión destinada a la investigación de los enfoques agroecológicos ha sido mucho menor que la destinada a la de otros enfoques innovadores, lo que ha tenido como resultado importantes lagunas de conocimiento, en particular sobre: rendimientos y resultados relativos de las prácticas agroecológicas en comparación con otras alternativas en diferentes contextos; cómo vincular la agroecología a la política pública;</p>	<p>Incrementar la biodiversidad contribuye a una serie de beneficios de producción, socioeconómicos, nutricionales y ambientales. Mediante la planificación y gestión de la diversidad, los enfoques agroecológicos potencian la prestación de servicios ecosistémicos, en particular la polinización y la salud del suelo, de los que depende la producción agrícola. La diversificación puede aumentar la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos al optimizar la cosecha de biomasa y la captación de aguas.</p> <p>Asimismo, la diversificación agroecológica refuerza la resiliencia ecológica y socioeconómica mediante, entre otras cosas, la creación de nuevas oportunidades de mercado. Por ejemplo, la diversidad de cultivos y animales reduce el riesgo de fracaso ante el cambio climático. El pastoreo mixto de distintas especies de rumiantes reduce los riesgos para la salud derivados del parasitismo, mientras que la convivencia de especies o razas locales diversas hace que aumente su capacidad de sobrevivir, producir y mantener los niveles de reproducción en entornos hostiles. A su vez, disponer de una variedad de fuentes de ingresos procedentes de mercados nuevos y diferenciados, como diversos productos, la elaboración de alimentos locales y el agroturismo, ayuda a estabilizar los ingresos de los hogares.</p> <p>Un consumo variado de cereales, legumbres, frutas, hortalizas y productos de origen animal contribuye a mejorar los resultados nutricionales. Además, la diversidad genética de distintas variedades, razas y especies es importante a la hora de aportar macronutrientes, micronutrientes y otros compuestos bioactivos a la alimentación humana. Por ejemplo, en Micronesia, la reintroducción de una variedad tradicional infrutilizada de banano de pulpa anaranjada con 50 veces más beta-caroteno que el ampliamente disponible banano de pulpa blanca comercial resultó ser decisiva para mejorar la salud y nutrición.</p> <p>A escala mundial, tres cultivos de cereales proporcionan casi el 50 por ciento de todas las calorías consumidas, mientras que la diversidad genética de cultivos, ganado, animales acuáticos y árboles sigue perdiéndose rápidamente. La agroecología puede invertir estas tendencias al gestionar y conservar la agrobiodiversidad, además de responder a la creciente demanda de productos variados que sean ecológicos. Un ejemplo es la producción de arroz "respetuosa con las poblaciones de peces" que tiene lugar en los ecosistemas de arroz de regadío, de secano y de aguas profundas, en la</p>
<p>la repercusión económica y social de la adopción de enfoques agroecológicos; la medida en la que las prácticas agroecológicas incrementan la resiliencia frente al cambio climático; y cómo apoyar las transiciones a sistemas alimentarios agroecológicos, incluida la forma de superar los bloqueos y gestionar los riesgos que puedan impedirlos.</p> <p>11. En Gliessman (2007), se definen cinco fases para las transiciones agroecológicas hacia sistemas alimentarios más sostenibles. Las tres primeras funcionan en el plano del agroecosistema y consisten en: i) una mayor eficiencia en el uso de insumos; ii) la sustitución de insumos y prácticas convencionales por otras opciones agroecológicas; y iii) el rediseño del agroecosistema en función de una nueva serie de procesos ecológicos. Las otras dos fases funcionan en el conjunto del sistema alimentario y consisten en: iv) el restablecimiento de una conexión más directa entre los productores y los consumidores; y v) la construcción de un nuevo sistema alimentario mundial basado en la participación, el sentido local, la equidad y la justicia. Mientras que las dos primeras etapas son graduales, las tres últimas son más transformadoras.</p> <p><b>Componentes Agroecología</b></p> <p><b>Diversidad: la diversificación es fundamental en las transiciones agroecológicas para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición y, al mismo tiempo, conservar, proteger y mejorar los recursos naturales</b></p> <p>Los sistemas agroecológicos son sumamente diversos. Desde el punto de vista biológico, los sistemas agroecológicos optimizan la diversidad de las especies y los recursos genéticos en distintas maneras. Por ejemplo, los sistemas agroforestales organizan cultivos, arbustos, ganado y árboles de diferentes alturas y formas en distintos niveles o estratos, lo que incrementa la diversidad vertical. El cultivo intercalado combina especies complementarias con el objetivo de aumentar la diversidad espacial. La rotación de cultivos, en la que a menudo se incluyen legumbres, aumenta la diversidad temporal. Los sistemas integrados de producción agropecuaria dependen de la diversidad de razas locales adaptadas a entornos específicos. En el mundo acuático, el policultivo tradicional de peces, la acuicultura integrada multitrofica o los sistemas agroacuícolas de rotación siguen los mismos principios para aumentar al máximo la diversidad.</p>	<p>que se valora la diversidad de especies acuáticas y su importancia para los medios de vida rurales.</p> <p><b>Creación conjunta e intercambio de conocimientos: las innovaciones agrícolas responden mejor a los desafíos locales cuando se crean conjuntamente mediante procesos participativos</b></p> <p>La agroecología depende de conocimientos específicos de cada contexto. No ofrece prescripciones fijas, sino que las prácticas agroecológicas se adaptan al contexto ambiental, social, económico, cultural y político.</p> <p>La creación conjunta y el intercambio de conocimientos desempeñan un papel fundamental en el proceso de elaboración y puesta en marcha de innovaciones agroecológicas con miras a abordar los desafíos de los sistemas alimentarios, en particular la adaptación al cambio climático. A través del proceso de creación conjunta, la agroecología combina los conocimientos tradicionales y autóctonos, los conocimientos prácticos de los productores y comerciantes y los conocimientos científicos mundiales. Los conocimientos sobre biodiversidad agrícola y la experiencia de gestión de los productores en contextos específicos, así como sus conocimientos en cuanto a mercados e instituciones, son absolutamente indispensables en este proceso.</p> <p>La educación, ya sea formal o informal, es de suma importancia para el intercambio de las innovaciones agroecológicas obtenidas a partir del proceso de creación conjunta. Por ejemplo, durante más de 30 años, el movimiento horizontal de "campesino a campesino" ha desempeñado una función decisiva en el intercambio de conocimientos agroecológicos y ha establecido relaciones entre cientos de miles de productores en América Latina. Por el contrario, los modelos de transferencia de tecnología de arriba abajo no han tenido resultados muy satisfactorios.</p> <p>Promover procesos participativos e innovaciones institucionales que alimenten la confianza mutua hace posible la creación conjunta y el intercambio de conocimientos, lo que contribuye a procesos pertinentes e inclusivos de transición agroecológica.</p>

<p><b>Eficiencia: las prácticas agroecológicas innovadoras producen más utilizando menos recursos externos</b></p> <p>La mayor eficiencia en el uso de los recursos es una propiedad emergente de los sistemas agroecológicos que planifican y gestionan detenidamente la diversidad con miras a crear sinergias entre diferentes componentes del sistema. Por ejemplo, uno de los principales desafíos en materia de eficiencia es que menos del 50 por ciento del fertilizante nitrogenado añadido a escala mundial a la tierra de cultivo se convierte en productos cosechados y el resto se libera al medio ambiente causando importantes problemas medioambientales.</p> <p>Los sistemas agroecológicos mejoran el uso de los recursos naturales, en especial de los que abundan y son gratuitos, como la radiación solar y el carbono y nitrógeno de la atmósfera. Mejorando los procesos biológicos y reciclando la biomasa, los nutrientes y el agua, los productores pueden utilizar menos recursos externos, lo que reduce los costos y los efectos ambientales negativos de su uso. En última instancia, reducir la dependencia de los recursos externos empodera a los productores aumentando su autonomía y su resiliencia ante las perturbaciones naturales o económicas.</p> <p>Una manera de medir la eficiencia de los sistemas integrados es utilizando la relación equivalente de tierra (LER). La LER compara los rendimientos de los cultivos de dos o más componentes (por ejemplo, cultivos, árboles y animales) con los que se obtienen al cultivar los mismos componentes en monocultivos. Los sistemas agroecológicos integrados a menudo demuestran LER más altas.</p> <p>En consecuencia, la agroecología promueve sistemas agrícolas con la diversidad biológica, socioeconómica e institucional y el ajuste al tiempo y el espacio que se necesitan para apoyar una mayor eficiencia.</p> <p><b>Resiliencia: mejorar la resiliencia de las personas, las comunidades y los ecosistemas es fundamental para lograr sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles</b></p> <p>Gracias a que mantienen un equilibrio funcional, los sistemas agroecológicos tienen mayor capacidad de resistir el ataque de plagas y enfermedades. Las prácticas</p>	<p>peces, patos y árboles. Al incrementar las sinergias al máximo, los sistemas integrados de cultivo de arroz mejoran significativamente el rendimiento, la diversidad alimentaria, la eliminación de malas hierbas y la estructura y fertilidad del suelo, además de ofrecer un hábitat de biodiversidad y propiciar la lucha contra las plagas.</p> <p>A nivel territorial, es necesario sincronizar las actividades productivas en el tiempo y el espacio para potenciar las sinergias. En los sistemas agroecológicos integrados de las tierras altas del África oriental es común emplear setos vivos del género Calliandra para luchar contra la erosión del suelos. En este ejemplo, la práctica de gestión consistente en podar periódicamente reduce la competencia de los árboles con los cultivos que crecen entre los setos vivos y, al mismo tiempo, proporciona pienso a los animales, de modo que se crean sinergias entre los distintos componentes. La cría de ganado y los sistemas de pastoreo extensivo gestionan interacciones complejas entre personas, rebaños de múltiples especies y condiciones ambientales variables, lo que crea resiliencia y contribuye a la prestación de servicios ecosistémicos como la diseminación, la conservación del hábitat y la fertilidad de los suelos.</p> <p>Al tiempo que los enfoques agroecológicos tratan de aumentar al máximo las sinergias, también se producen compensaciones recíprocas en los sistemas naturales y humanos. Por ejemplo, la asignación de los derechos de uso o acceso a los recursos suele implicar compensaciones. Para promover las sinergias en el sistema alimentario más amplio y gestionar mejor las compensaciones recíprocas, la agroecología hace hincapié en la importancia de las asociaciones, la cooperación y la gobernanza responsable, con la participación de diferentes agentes a múltiples escalas.</p> <p><b>Reciclaje: reciclar más significa una producción agrícola con menos costos económicos y ambientales</b></p> <p>El desperdicio es un concepto humano: en los ecosistemas naturales no existe. Al imitar los ecosistemas naturales, las prácticas agroecológicas favorecen los procesos biológicos que impulsan el reciclaje de los nutrientes, la biomasa y el agua de los sistemas de producción, con lo que se aumenta la eficiencia en el uso de los recursos y se reduce al mínimo el desperdicio y la contaminación.</p>
<p>agroecológicas recuperan la complejidad biológica de los sistemas agrícolas y promueven la comunidad necesaria de organismos que interactúan entre sí para autoregular los brotes de plagas. En la escala del territorio, los territorios agrícolas diversificados tienen un mayor potencial para contribuir a las funciones de control de plagas y enfermedades.</p> <p>Los enfoques agroecológicos pueden igualmente mejorar la resiliencia socioeconómica. A través de la diversificación y la integración, los productores reducen su vulnerabilidad en caso de que falle uno de los cultivos, especies de ganado u otro producto. Reduciendo la dependencia de los insumos externos, la agroecología puede reducir la vulnerabilidad de los productores al riesgo económico. La mejora de la resiliencia ecológica va unida a la mejora de la resiliencia socioeconómica; al fin y al cabo, los seres humanos son parte integrante de los ecosistemas.</p> <p><b>Sinergias: crear sinergias potencia las principales funciones de los sistemas alimentarios, lo que favorece la producción y múltiples servicios ecosistémicos</b></p> <p>La agroecología presta una cuidadosa atención al diseño de sistemas diversificados que combinen de manera selectiva cultivos anuales y perennes, ganado, animales acuáticos, árboles, suelos, agua y otros componentes en las explotaciones y los territorios agrícolas con miras a aumentar las sinergias en el contexto de un clima cada vez más cambiante.</p> <p>Crear sinergias en los sistemas alimentarios reporta múltiples beneficios. Mediante la optimización de las sinergias biológicas, las prácticas agroecológicas potencian las funciones ecológicas, lo que da lugar a un aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y de la resiliencia. Por ejemplo, a escala mundial, la fijación biológica del nitrógeno por parte de las legumbres en sistemas de cultivos intercalados o rotaciones ahorra cerca de 10 millones de USD en fertilizantes nitrogenados cada año, al tiempo que contribuye a la salud del suelo, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Además, alrededor del 15 por ciento del nitrógeno que se aplica a los cultivos proviene del estiércol animal, lo que pone de relieve las sinergias derivadas de la integración entre agricultura y ganadería. En Asia, los sistemas integrados de cultivo de arroz combinan el cultivo de arroz con la generación de otros productos como</p>	<p>El reciclaje puede llevarse a cabo tanto en las explotaciones agrícolas como en los territorios a través de la diversificación y la creación de sinergias entre diferentes componentes y actividades. Por ejemplo, los sistemas agroforestales que incluyen árboles de raíces profundas pueden capturar nutrientes a los que no llegan las raíces de cultivos anuales. Los sistemas agropecuarios promueven el reciclaje de materia orgánica utilizando el estiércol para la preparación de compost o directamente como fertilizante y los residuos de cosecha y subproductos para alimentación animal. El ciclo de los elementos nutritivos representa un 51 por ciento del valor económico de todos los servicios eco sistémicos no relacionados con el suministro y la integración de la ganadería cumple una función destacada en este sentido. Análogamente, en los sistemas de cría de peces en arrozales, los animales acuáticos ayudan a fertilizar el cultivo del arroz y reducir las plagas, con lo que disminuye la necesidad de utilizar fertilizantes o plaguicidas externos.</p> <p>El reciclado reporta múltiples beneficios al cerrar los ciclos y reducir el desperdicio, lo que se traduce en una menor dependencia de los recursos externos y esto, a su vez, aumenta la autonomía de los productores y reduce su vulnerabilidad a las perturbaciones del mercado y el clima. Reciclar materiales orgánicos y subproductos encierra enormes posibilidades en lo que a innovaciones agroecológicas se refiere.</p> <p><b>Cultura y tradiciones alimentarias: mediante el apoyo a unas dietas saludables, diversificadas y culturalmente apropiadas, la agroecología contribuye a la seguridad alimentaria y la nutrición al tiempo que mantiene la salud de los ecosistemas</b></p> <p>La agricultura y la alimentación son componentes esenciales del patrimonio de la humanidad. Por tanto, la cultura y las tradiciones alimentarias cumplen un papel social fundamental, así como a la hora de moldear el comportamiento humano. No obstante, en muchos casos, nuestros sistemas alimentarios actuales han creado una desconexión entre los hábitos alimentarios y la cultura. Esta desconexión ha contribuido a una situación en la que coexisten el hambre y la obesidad en un mundo que produce alimentos suficientes para alimentar a toda su población. Globalmente, casi 800 millones de personas sufren hambre</p>

crónica y 2 000 millones, carencias de micronutrientes. Mientras tanto, se ha producido un aumento descontrolado de la obesidad y las enfermedades relacionadas con la dieta; 1 900 millones de personas tienen sobrepeso o son obesas y las enfermedades no transmisibles (por ejemplo, el cáncer, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes) son la causa principal de la mortalidad mundial. Para corregir los desequilibrios de nuestros sistemas alimentarios y avanzar hacia la erradicación del hambre en el mundo, no basta con solamente aumentar la producción.

La agroecología desempeña un papel importante con vistas a volver a lograr un equilibrio entre la tradición y los hábitos alimentarios modernos, uniéndolos de una manera armoniosa que promueva la producción y el consumo de alimentos saludables y respalde el derecho a una alimentación adecuada. En este sentido, la agroecología busca cultivar una relación saludable entre las personas y la alimentación.

La identidad cultural y el sentimiento de pertenencia están estrechamente unidos a los territorios y los sistemas alimentarios. Habida cuenta de que las personas y los ecosistemas han evolucionado juntos, las prácticas culturales y los conocimientos indígenas y tradicionales ofrecen una extensa experiencia que puede servir de inspiración para las soluciones agroecológicas. Por ejemplo, se ha estimado que en la India hay 50 000 variedades indígenas de arroz que se han cultivado durante siglos por sus propiedades organolépticas, nutricionales y de resistencia a las plagas específicas, así como por su adaptabilidad a diferentes condiciones. Las tradiciones culinarias se basan en estas distintas variedades y aprovechan sus diferentes propiedades. Tomando este cúmulo de conocimientos tradicionales como guía, la agroecología puede ayudar a materializar el potencial de los territorios para mantener a sus poblaciones.

**Fuentes:** Centro Agroecológico FAO  
Informe Agroecología FAO  
Agroecología Sostenible Revista Semana  
Periódico el Tiempo  
Revista Dinero

**CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA:**

Por tal motivo, deo a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el presente texto de este proyecto de Ley, con la seguridad que con su apoyo y aprobación estaremos dando el primer paso para la construcción de un modelo agroecológico que ayude a superar las barreras económicas, culturales y sociales que afrontan nuestros campesinos, garantizando con ello la mejoría directa en su calidad de vida y la creación de nuevos mercados para Colombia.

El proyecto también puede garantizar el aprovechamiento de las garantías en los tratados de libre comercio y masificar las exportaciones agrícolas.

Para lograr los propósitos generales aquí previstos, es nuestra obligación como congresistas esforzarnos para corresponder a la confianza depositada por nuestros electores y la imagen ante la ciudadanía de buena gestión legislativa, en razón a ello es menester brindarle las herramientas acerca del 30 % de colombianos que viven o penden su actividad económica del agro. Para así sembrar la semilla de una paz estable y duradera donde los motivos que motivaron los levantamientos en armas sean erradicados y se consolide la confianza gubernamental.

De los Honorables Congresistas,



**NEYLA RUIZ CORREA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

**CONTENIDO**

Gaceta número 690 - miércoles 12 de agosto de 2020

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA**

Proyecto de ley orgánica número 212 de 2020 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para el Adulto Mayor del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 1

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 208 de 2020 Cámara, por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones. .... 8

Proyecto de ley número 209 de 2020 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento. .... 11

Proyecto de ley número 210 de 2020 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión, se modifica la Ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones. .... 13

Proyecto de ley número 211 de 2020 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales. .... 15

Proyecto de ley número 213 de 2020 Cámara, por medio del cual se declara de interés general la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica y se dictan otras disposiciones. .... 20