



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° 829

Bogotá, D. C., martes, 1º de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza" y todas sus manifestaciones culturales y artesanales.

Proyecto de Ley No. _____ de 2020

Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza" y todas sus manifestaciones culturales y artesanales.

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1º. Declaración Patrimonio Cultural. Declárese Patrimonio Cultural inmaterial de la Nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza" y a su vez reconózcase la Gaita Sanjacintera Montemariana las Ruedas de Gaitas y demás manifestaciones Culturales y Artesanales como patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación

Artículo 2º. Promoción y difusión. La Nación, a través del Ministerio de Cultura y de las instituciones responsables, promoverá la difusión, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación y desarrollo del festival, a la vez que contribuirá a la producción y distribución de material impreso y fonográfico, filmico y documental.

Artículo 3º. Exaltación. La República de Colombia honra y exalta la importancia cultural de los Gaiteros de San Jacinto y a su fundador, el maestro Miguel Antonio Fernández Vásquez "Toño Fernández" y a su vez reconózcase la Gaita Sanjacintera Montemariana las Ruedas de Gaitas y demás manifestaciones Culturales y Artesanales como patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación

Artículo 4º. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura deberá incluir en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) en el Banco de proyectos al Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "Toño Fernández", Nolasco Mejía y Mañe Mendoza todas sus Manifestaciones Culturales y Artesanales.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

SILVIO CARRASQUILLA TORRES
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento a la designación y conforme a la aprobación del primero (1) de octubre de 2019 de la primera Ponencia, por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, y de conformidad con lo señalado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a someter a consideración de los y las honorables senadores el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 24 de 2019 Senado, 088 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza" y todas sus manifestaciones culturales y artesanales.*

Atentamente,

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara en sesión del 24 de octubre de 2018 y en segundo debate el 4 de junio de 2019. Con designación para ambas ponencias del Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara.

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de Senado en sesión del 24 de octubre de 2018 y en segundo debate el 1º de octubre de 2019. Con designación para ambas ponencias del Senador Antonio Sanguino.

II. MARCO NORMATIVO

La iniciativa se respalda bajo el siguiente marco normativo:

Constitución Política de Colombia.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e

imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Artículo 1º. Ley 1185 de 2008: El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico(...).

III. HISTORIA

Municipio de San Jacinto, Bolívar

San Jacinto, municipio enclavado en el corazón de los Montes de María la Alta ha concebido eximios exponentes de la música folclórica nacional, como Andrés Landeró el rey de la cumbia en acordeón, Adolfo Pacheco Anillo uno de los mejores compositores de versos vallenatos cargados de poesía de las sabanas de la región Caribe, considerado "EL ÚLTIMO JUGLAR VIVO" y los afamados y reconocidos mundialmente gaiteros de San Jacinto. Los cuales cuentan entre otros tantos reconocimientos y premios, con un Grammy Latinos a mejor álbum folclórico. El municipio de San Jacinto, ubicado al norte de Colombia, en el departamento de Bolívar y a 120 km al sudeste de Cartagena de Indias, se encuentra en el sistema orográfico de los Montes de María, muy cerca del litoral Caribe colombiano. Es pionero a nivel nacional en exportaciones de artesanías y productos agrícolas. San Jacinto es considerado como el primer centro artesanal de la costa Atlántica, y además el primer comercializador de productos elaborados en telar vertical como hamacas y mochilas, también produce productos elaborados en croché y macramé, productos de madera, la talabartería y los instrumentos de gaita, entre otros.

Festival Autóctono de Gaitas de San Jacinto.

El Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto, Bolívar, "Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza", es la expresión más viva y auténtica del Caribe colombiano, el festival es el encuentro anual que se realiza en conmemoración de los ancestros gaiteros a mediados del mes de agosto en el marco de las fiestas patronales de San Jacinto y Santa Ana. El Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto se viene realizando desde 1988, como una muestra de riquezas que involucran la diversidad triétnica de nuestro país.

El Primer Festival Autóctono de Gaitas de San Jacinto se realizó en homenaje a los tres grandes juglares de nuestra música: "Toño Fernández, Juan y José Lara".

El Festival ha sido organizado ininterrumpidamente por la Corporación Folclórica y Artesanal de San Jacinto, organización de la sociedad civil compuesta por 25 gestores culturales que se han dedicado desde el año 1995, a la promoción, divulgación y ejecución del festival por toda Colombia. Este Festival es el encuentro de escuelas, de aficionados y profesionales que cada año muestran sus destrezas y comparten sus creaciones, pero también hacen remembranzas de sus maestros gaiteros como un homenaje a los juglares de la gaita. Este Festival ya es reconocido localmente, a través del Concejo Municipal de San Jacinto, como Patrimonio Inmaterial y Cultural de los sanjacinteros, por medio del Acuerdo 015 del 5 de julio de 2016, el cual declara la gaita y sus manifestaciones, como la riqueza cultural más grande que tiene el municipio y el legado más precioso que recibimos de nuestros ancestros que habitaron nuestras tierras antes de la llegada de los españoles.

Acá es importante mencionar que, el Festival de Gaitas "Toño Fernández" es una consecuencia del esfuerzo de familias y personajes que poco han sido reconocidos. Es el caso de Pascual Castro, la familia García, entre otras familias destacadas, a los cuales les extendemos un merecido reconocimiento. Así mismo, este reconocimiento se extiende no solamente al municipio de San Jacinto, en el departamento de Bolívar, sino también a los demás municipios de la región de los Montes de María donde estas expresiones nativas desde la época precolombina imperan en el territorio.

La historia de la Gaita.

Las Gaitas de los Montes de María la Alta, costa Norte de Colombia, son una expresión de la música popular autóctona, ancestral y raizal originaria de América Latina. Recientes investigaciones evidencian que estas gaitas, oriundas de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en particular de los Kogi, llegaron a los Montes de María entre las primeras décadas de los siglos XIX e inicios del siglo XX, bien por las luchas de independencia o por las posteriores olas de migraciones internas impulsadas por los procesos de la agricultura expansiva de la caña en el palenque de Cinserín o el cultivo de tabaco en la zona de San Jacinto, El Carmen, San Juan y Ovejas. En la Sierra Nevada, la interpretación de la música de gaitas por los Kogi poseía un carácter estrictamente ceremonial.

Entre estas regiones estaban las partes bajas de los Montes de María como San Onofre, San Basilio, Malagana y Gamero, además de los palenques construidos entre los siglos XVII y XVIII y las zonas ribereñas del Magdalena, como Barrancanueva, Santa Lucía, Arenal o Soplaviento, todos con una gran presencia de comunidades negras que vincularon el tambor a la música de gaita. Desde el punto de vista ceremonial, en la actualidad, la música de gaita solo acompaña en su despedida mortuoria a los gaiteros, que ejecutan una pieza musical conocida como el Son de la Maya. Mientras, en las celebraciones patronales y navideñas, se realizan ruedas de gaitas, donde el centro es ocupado por los gaiteros que ejecutan sus instrumentos.

IV CONCLUSIONES

De tal suerte y con base en las expresiones culturales que se reconocen como propias en el territorio, resulta de gran importancia el conmemorar los hitos históricos y culturales en Colombia para la promoción de la identidad nacional. En el presente proyecto se busca resaltar el aporte cultural y la labor del Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza" y el municipio de San Jacinto en la creación del mismo.

Colombia adolece de reconocimiento de su identidad cultural, y existe una tendencia nacional a olvidar los actores, eventos y lugares que fueron relevantes en la creación y formación de esta nación, es por esto que buscamos seguir construyendo el patrimonio cultural de la nación y rescatar la memoria cultural nacional. Entender y profundizar nuestro conocimiento cultural sobre los episodios pasados, que han moldeado nuestra identidad nacional, resulta de gran importancia para decidir sobre el futuro del país y no olvidar los principios que forjaron nuestra república.

Por otro lado, tristemente, y en comparación con otras naciones, Colombia carece de una fuerte y estructurada identidad nacional. En gran parte por el olvido de las costumbres que forjaron la identidad cultural nacional, reflejado en la falta de reconocimiento de eventos como este -y como otros tantos- en el sistema educativo, y otros escenarios de construcción de dicha identidad que desde la administración pública y sus entidades se podrían adelantar. Es por esto, que con este proyecto de reconocimiento al Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza" como patrimonio cultural de la nación se busca resaltar uno de los eventos culturales más relevantes del territorio, entendiéndolo como un mecanismo de compensación de identidad, y enaltecimiento a las prácticas culturales del municipio de San Jacinto, en el departamento de Bolívar.



SILVIO CARRASQUILLA TORRES
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se crea y regula el Fondo de Financiación Voluntario y Solidario de la Vacuna para el Covid-19. - Ley de la hermandad colombiana-

PROYECTO DE LEY _____ 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES

"Por medio de la cual se crea y regula el fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19"
-Ley de la hermandad colombiana-

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear y regular el fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19.

ARTÍCULO 2º. FONDO DE FINANCIACIÓN VOLUNTARIO Y SOLIDARIO DE LA VACUNA PARA EL COVID-19. Créase el Fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19 como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministerio de Salud, para efectos de financiar la adquisición, distribución, aplicación, seguimiento y evaluación de la vacuna para el Covid-19 de los ciudadanos.

ARTÍCULO 3º. FUENTES DE FINANCIACIÓN: El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos y organizaciones internacionales.
2. Las contribuciones voluntarias efectuadas por personas naturales y jurídicas del sector privado.
3. Las contribuciones recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.

- 4. Las contribuciones recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.
- 5. Las contribuciones provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales. Para lo anterior, autorícese al gobierno nacional, departamental, municipal y distrital para que incluyan en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

PARÁGRAFO 1º. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos, portales transaccionales y similares, la opción de contribuir al fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

PARÁGRAFO 2º. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19, mediante la donación de la suma aprobada por efectos del redondeo de las vueltas.

PARÁGRAFO 3º. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y cumpliendo los principios generales de la contratación pública.

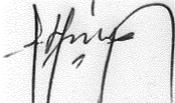
ARTÍCULO 4º. TRANSPARENCIA DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE FINANCIACIÓN VOLUNTARIO Y SOLIDARIO DE LA VACUNA PARA EL COVID-19: El Gobierno Nacional deberá garantizar la publicación sincrónica en la ejecución de los recursos objeto de la presente ley habilitando y garantizando que los ciudadanos cuenten con la información actualizada de los recursos y los avances en la obtención de la vacuna.

ARTÍCULO 5º. CONTROL FISCAL: La Contraloría General de la República creará un equipo especial para efectos del control fiscal sobre los recursos del fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19.

ARTÍCULO 6º. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional por medio de los Ministerios de Hacienda y Salud reglamentará la presente ley.

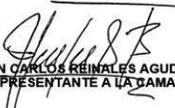
ARTÍCULO 7. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

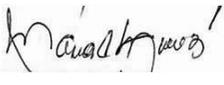

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

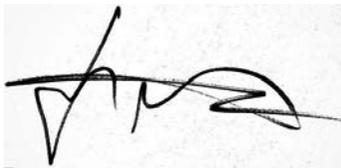

HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA


FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA


MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO

La humanidad atraviesa por uno de los mayores retos de la historia como es el de sobrepasar los efectos a la salud y económicos que ha generado el Covid-19. Este reto lo están atravesando varios países conllevando a que las sociedades se reinventen y demuestren elementos propios de los Estados democráticos; uno de éstos, el de la solidaridad. Este último elemento hace parte de la Constitución Política de Colombia, la cual eleva al ser humano como una de sus finalidades. Lo anterior, se hace visible en el art. 1 de la C. Pol, el cual señala que Colombia está fundada en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad de las personas que la integran, teniendo como fin la prevalencia del interés general y del bien común.

La CORTE CONSTITUCIONAL¹ ha desarrollado el concepto de solidaridad teniendo en cuenta varios aspectos, entre los que se resalta la relación de lo público frente a lo privado señalando que:

“En esta dimensión el principio de la solidaridad se despliega como un deber que pesa en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país. Yendo en el primer caso de lo público hacia lo privado, a tiempo que en el segundo del núcleo familiar hacia el ámbito social, en una suerte de concatenaciones dialécticas que deben tener siempre a la persona como razón y fin último. El deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley.”.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-459 del 11 de mayo de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-459-04.htm>

Como puede apreciarse, este modelo de solidaridad es aplicado en el presente proyecto de ley al reunir al sector público y privado para efectos de un fin: “la persona como razón y fin último.”, conforme lo señaló la Corte Constitucional en la referida sentencia.

Para LUIS GERMÁN ORTEGA-RUIZ² “[l]a historia ha determinado que el bien común ha sido el resultado de los diferentes pactos políticos”, los cuales se concentran en la paz, la justicia, la libertad y la igualdad, que unidas, tienen el único propósito de proteger la dignidad humana, es por esta razón que el presente proyecto adquiere vigencia, puesto que los pactos políticos contenidos en la Constitución Política llevan a adoptar medidas que involucren los anteriores aspectos como un compromiso actual y generacional.

Es por lo anterior, que el presente proyecto de ley pretende establecer un fondo sin personería jurídica que recaude recursos económicos de manera voluntaria y solidaria que servirán para financiar la adquisición, distribución, aplicación, seguimiento y evaluación de la vacuna para el Covid-19 de los ciudadanos como mecanismo para dar cumplimiento con los objetivos señalados en el inciso anterior.

Uno de los puntos esenciales del presente proyecto es el carácter solidario y voluntario de contribuciones para el fondo con el fin de entender que una sociedad unida por un ideal colectivo puede demostrar que los retos tienen más fácil alcance. ÉDGAR ANTONIO GUARÍN-RAMÍREZ y ARMANDO ROJAS-CLAROS han considerado la separación entre el ciudadano y el Estado. Al respecto señalan: “Esta idea de la autonomía, y el mérito que parece conllevar el ser ciudadanos adultos, ha tenido el riesgo de conducir a la ruptura de la relación que existe entre el ciudadano y el Estado, y entre el ámbito del bien privado y

² ORTEGA RUIZ, LUIS GERMÁN, et al. "Reflexiones jurídicas sobre el derecho a la felicidad y el bien común constitucional". Disponible en: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/28792>

el del bien público.”³. Con lo anterior se quiere dar claridad, frente al efecto que tiene la connotación de ciudadano, como un miembro que hace parte de una sociedad en la cual todos deben actuar en pro de la misma comunidad pretendiendo el cumplimiento de fines constitucionales como el de la solidaridad voluntaria.

Colombia se encuentra ante el mundo en un escenario en el cual puede demostrar que como sociedad tiene la capacidad de anar esfuerzo entre diferentes sectores, personas, pensamientos, ideologías por medio de un proceso de hermandad que genere esfuerzos por la unión, descartando toda diferencia política y luchando por proteger la vida y la salud de una población.

LA VACUNA

Los pronósticos sobre la vacuna aún son desconocidos por más que se afirme la existencia de fases próximas para su uso general y no experimental. El Ministerio de Salud ha explicado que existen vacunas atenuadas, inactivas, de proteínas y vectores virales que se encuentran en plataformas de desarrollo que tienen un alto nivel de fracaso, no obstante, y ante la incertidumbre, es necesario tomar acciones preventivas y de planeación, en este caso, creando escenarios financieros que servirán con seguridad a la adquisición de la vacuna para el mayor número de población y en el menor tiempo posible, con lo cual, además, se podrá inmunizar, a un mayor número de habitantes.

Los costos de vacunación fueron reportados por el Ministerio de Salud en debate de control político aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y en el cual se informó:

³ GUARÍN RAMÍREZ, EDGAR ANTONIO *La medida de la solidaridad: responsabilidad del Estado y derecho de los asociados* / Edgar Antonio Guarín Ramírez, Armando Rojas Claros. —Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2018 114 páginas; (Colección: Maestros 1, no. 3). Disponible en [<http://publicaciones.ucatolica.edu.co/pdf/la-medida-de-la-solidaridad.pdf>]

Estrategia de vacunación Colombia
Costos estimados

El costo total de la vacunación será función del precio por dosis, el número de dosis por persona, el mecanismo por el cual se adquiere, la logística necesaria para su adquisición, administración y seguimiento, eficacia de las diferentes vacunas, forma farmacéutica y presentación, preparación de la población que debe ser vacunada para lograr tener una segunda ola epidémica o tiempo que dura la inmunidad por la vacunación o haber padecido la infección, entre otros.

Población alto riesgo: 14.988.063
Población económicamente activa: 15.611.937
Supuestos: 1 dosis – Tasa de cambio: \$3.600

Insumo	Costo unitario ¹ US\$	Costos población alto riesgo US\$	Costo PEA US\$	Total US\$	Total COP
Valor biológico (3 Escenarios)	5,36	36.564.635	123.337.500	159.902.135	575.647.686.900
	12,87	87.755.125	296.010.000	383.765.125	1.381.554.448.560
	21,45	146.258.541	493.350.000	639.608.541	2.302.590.747.600
Seringas	0,07	479.728	1.618.188	2.097.916	7.552.497.652
Valor programa (Capacitación, camión, cadena de frío, etc)					25.537.500.000
Total estimado promedio del biológico					1.414.744.446.212

¹ Incluye fletes, seguros, administración

Fuente: Ministerio de Salud.

FUNDAMENTOS JURIDICOS PARA CREAR UN FONDO SIN PERSONERÍA JURÍDICA

La competencia jurídica que tiene el Congreso de la República para tramitar un proyecto de ley que crea un fondo financiero por iniciativa parlamentaria fue estudiada por la Corte Constitucional. En dicho estudio se analizó si este tipo de proyecto iba en contravía de lo establecido en los artículos 150-7 y 154 los cuales señalan la iniciativa gubernamental frente a la estructura administrativa nacional. Para lo anterior, La CORTE CONSTITUCIONAL⁴ se formuló la siguiente pregunta jurídica: “¿se desconocen los artículos 150-7 y 154 C.P. al expedirse una norma que crea un Fondo Mixto, con la naturaleza jurídica prevista en el artículo 11 del proyecto de ley objetado, adscrito al Ministerio de Cultura, en razón de la modificación de la estructura de la administración nacional sin contar con el aval gubernamental exigido por la Constitución para ello?”.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-617 del 8 de agosto de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-617-12.htm>

De la anterior pregunta surgen dos variables: la primera, en cuanto a la competencia de asignar funciones a un ministerio. La segunda, en cuanto a la posibilidad de crear un fondo como iniciativa legislativa.

La primera variable es resuelta por la CORTE CONSTITUCIONAL⁵ al señalar que: “De acuerdo con lo expuesto, las leyes que asignen funciones a los ministros no pertenecen al campo de la “determinación de la estructura de la administración nacional” (C.P., art. 150-7), aunque naturalmente están relacionadas estrechamente con ella; por lo tanto, la presentación de este tipo de proyectos de ley no exige la iniciativa exclusiva a cargo del Gobierno Nacional.”

La segunda variable es resuelta cuando la Corte Constitucional señala que “[I] a ausencia del componente institucional impide afirmar que se esté ante una modificación de la estructura de la administración nacional. En contrario, el legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales, creó un fondo cuenta y dispuso que su administración estuviera a cargo del Ministerio de Cultura, representado en un funcionario que ejerza la dirección del mismo. Nótese que el legislador no optó ni por crear una nueva institucionalidad para el Fondo Mixto, ni tampoco ordenó la conformación de nuevos cargos públicos o divisiones administrativas en el mencionado Ministerio. En cambio, se limitó a configurar una nueva función para esa cartera, consistente en la administración del fondo cuenta. Por ende, no se está ante una norma jurídica que modifique la estructura de la administración nacional, por lo que no es procedente exigir la iniciativa de que trata el artículo 154 C.P.”

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992 se considera que no existe circunstancia de impedimento por parte de los congresistas al no

⁵ *ibidem*

evidenciarse un beneficio *particular, actual y directo*. Lo anterior, sin desconocer la posibilidad de la objeción de conciencia y asuntos del fuero interno.

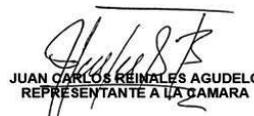
Hechas las anteriores consideraciones constitucionales, jurídicas, políticas y económicas se presenta el presente proyecto de ley para que el Congreso de la República en ejercicio del debate político adopte la decisión legislativa que considere adecuada para los fines propuestos y en aras del bien común.

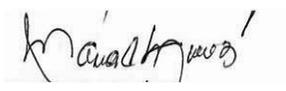

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JUAN CARLOS REINALES AGUDEO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 373 DE 2020
CÁMARA**

por medio del cual se establece como obligatorio en todas las instituciones educativas la cátedra de formación ciudadana y se articula en un solo eje curricular con las cátedras estudios afrocolombianos, la atención educativa para grupos étnicos, la educación ambiental y la cátedra para la paz.

Proyecto de Ley No. _____ de 2020

"Por medio del cual se establece como obligatoria en todas las instituciones educativas la cátedra de formación ciudadana y se articula en un solo eje curricular con las cátedras estudios afrocolombianos, la atención educativa para grupos étnicos, la educación ambiental y la cátedra para la paz."

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto, alcance y finalidad de la ley. Establecer en las Instituciones educativas públicas y privadas, de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media del país, la obligatoriedad la Cátedra Formación Ciudadana y su articulación, en un solo eje curricular, con las cátedras de estudios afrocolombianos, atención educativa para grupos étnicos, educación ambiental y la cátedra para la paz.

Parágrafo 1º. Se entiende como cátedra de Formación Ciudadana al programa escolar que desarrolla procesos pedagógicos que identifican, construyen, reconocen y aceptan valores compartidos que propenden por la convivencia pacífica, la mutua cooperación y el fortalecimiento de la democracia es sus múltiples dimensiones.

Parágrafo 2º. En concordancia con la Ley 1620 de 2013 se establece, como lineamiento en la elaboración del eje curricular previsto en el Parágrafo 1º, que su desarrollo se realizará mediante proyectos pedagógicos construidos colectivamente con todos los actores de la comunidad educativa.

Artículo 2º. Mandato legal. Diseñese en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de las Instituciones Educativas públicas y privadas del país de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media, con carácter obligatorio, un eje curricular que articule las cátedras de Formación Ciudadana, Estudios Afrocolombianos, la Atención Educativa para Grupos Étnicos, la Educación Ambiental, la Cátedra para la Paz y la prevención del consumo de sustancias dañinas.

Artículo 3º. Cumplimiento. Para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos anteriores de la presente ley, se faculta al Ministro de Educación, para incluir en las Instituciones Educativas públicas y privadas del país, de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media, un eje curricular que articule las cátedras de formación ciudadana, de estudios afrocolombianos, de atención educativa para grupos étnicos, de educación ambiental, la cátedra para la paz y la prevención del

consumo de sustancias dañinas. Lo anterior en concordancia con las competencias establecidas en el artículo 78 de la Ley 115 de 1994.

Artículo 4º. Seguimiento, monitoreo y acompañamiento técnico de cumplimiento. Facúltase al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías Departamentales y Distritales de Educación de todo el país, en concordancia con las funciones establecidas en el Artículo 148 y 151 de la Ley 115 de 1994, respectivamente, desarrollar una estrategia de asistencia técnica de monitoreo, seguimiento y acompañamiento para el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley.

Parágrafo. En los procesos de monitoreo y seguimiento y acompañamiento técnico descritos en el parágrafo anterior, el Gobierno nacional, Ministerio de Educación, y los gobiernos departamentales, distritales y municipales, formularán a las Instituciones Educativas consideradas en el Artículo 1º de la presente Ley, las recomendaciones que consideren pertinentes con el fin de optimizar el desarrollo y los resultados previstos en las distintas cátedras que integran el eje curricular establecido en el artículo 2º de la presente Ley.

Artículo 5º. Implementación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional coordinará la realización de foros, seminarios, debates, y encuentros de discusión académica que permitan dar a conocer a todo el país, la naturaleza y alcances de la presente ley.

Artículo 6º. Vigencia y derogatorias. Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias



SILVIO CARRASQUILLA TORRES
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

El presente proyecto de Ley se radicó el día **28 de agosto** de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, e hizo su correspondiente trámite legislativo, sin embargo, por tránsito de legislatura se archivó, por lo tanto la presente iniciativa se radica considerando su importancia y acogiendo las recomendaciones y modificaciones que se tuvieron en cuenta durante su debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente el día 10 de junio de 2019.

2. Contexto

Debatar sobre Formación Ciudadana, en el marco de la función legislativa del Congreso, es un ejercicio deliberativo sobre la moral -los valores- y la ética -los criterios de nuestro comportamiento público y privado-. Es deliberar sobre nuestras formas de relacionamiento con los demás, sobre la comprensión de lo diverso y el reconocimiento y valoración de las diferencias y las divergencias en las que se soportan y configuran la convivencia y los conflictos ciudadanos. Pero también es razonar sobre el accionar político en una sociedad fracturada por la violencia, la corrupción pública y privada, la intimidación, las amenazas y el asesinato contra líderes sociales e indígenas y defensores de derechos humanos; el acoso, la violencia sexual y homicida contra la niñez, las personas jóvenes y las mujeres, que se expresan en muchas regiones del país en el accionar de una delincuencia casi que generalizada, de diversos grupos armados ilegales, en disputa por control territorial, las rentas de la minería ilegal, del narcotráfico, el contrabando y, en muchos casos, la contratación pública, procesos que se retroalimentan por altos niveles de impunidad y generan una percepción generalizada de inseguridad, temor y desconfianza ciudadana.

Pero también discutir y legislar sobre la formación ciudadana y ciudadanía es parte del debate sobre una sociedad marcada por la pobreza, la exclusión y las desigualdades en el acceso a los bienes y servicios sociales mínimos e indispensables para la satisfacción y el goce efectivo de los derechos humanos, pues solo a partir de garantizar las condiciones mínimas y resolver estas situaciones se podrán generar, individual y colectivamente, las competencias y capacidades ciudadanas y del trabajo que prometen el bienestar, el desarrollo y el crecimiento económico, social y cultural del país.

Sin embargo, frente a este complejo y deteriorado panorama se ha puesto, en gran medida y nuevamente, a la escuela y su capacidad formadora, en el centro de las responsabilidades, pues se percibe que la "crisis de valores" por la que atraviesa

Colombia pasa por una crisis del sistema escolar, pero, al mismo tiempo, se insiste que es la escuela misma, la que debe seguir asumiendo, con carácter de urgencia, el peso de la formación integral de los niños, niñas y adolescentes, buscado así afrontar los graves e innegables problemas por los que atraviesa el país.

Pero también, desde distintos lugares se ha argumenta que la escuela en Colombia ha dejado de ser, si no el único, sí el principal referente socializador (Cajiao, 1999; Vasco, 1994; Parra, 1985) y constructor de ciudadanía. Es decir, el sistema escolar ha dejado de ser un espacio eficiente de identificación, construcción, reconocimiento y aceptación de valores ciudadanos compartidos, procesos en los cuales otros ámbitos de la vida cotidiana como los "parches" o grupos de amigos y las redes sociales, por ejemplo, están jugando un papel posiblemente preponderante que, sin proponérselo, reproducen el verticalismo, el autoritarismo, el logocentrismo, el aislacionismo y la fragmentación social.

Es evidente que los estudiantes han aprendido más y/o menos sobre ciudadanía de lo que la escuela les ha pretendido "enseñar", no solamente porque en muchos casos es más significativo el mundo extraescolar, sino porque este aprendizaje se alimenta y refuerza de las múltiples interacciones y redes sociales que se tejen y destejan por fuera de la cotidianidad de la escuela, más ricas fuera de la escuela y del aula que dentro de ellas, más fuera del formalismo y la dispersión que generan el rigor de tantos documentos oficiales que buscan regular los espacios y procesos de la vida escolar.

Al respecto Martín-Barbero (1998) plantea "Ni la escuela ni la sociedad en la que aprendieron los adultos a ser ciudadanos vale para el hoy. ¿Qué entusiasmo por los proyectos colectivos les están transmitiendo a los niños y a los jóvenes? ¿Qué imágenes de respeto a las normas le enseñan hoy unos ciudadanos mayoritariamente tramposos, ventajistas, aprovechados? ¿Qué experiencias de solidaridad o generosidad les ofrece hoy a los jóvenes una sociedad desconfiada, recelosa, profundamente injusta y sin embargo estancada y conformista?"

En un país con tan altos índices de violencia, con flagrantes violaciones a los derechos humanos, con altos índices de maltrato infantil, injusticia e iniquidad social, corrupción e impunidad, vale la pena preguntarnos ¿qué nuevas maneras de ser ciudadano se están perfilando desde los márgenes de la sociedad? ¿La formación para una ciudadanía democrática es opcional?, y si no lo es, ¿qué características debe tener? Tal vez nos queda solo entender que los procesos de escolarización relacionados con los contenidos "reales" no se pueden separar de los contextos en los que aprenden la niñez y la juventud, pues los contenidos reales se dan en el marco de la socialización escolar, pero también en el campo de lo formal, en el que cuentan los contextos socioculturales, las subjetividades, las formas simbólicas de representación de la realidad. Y es allí, en ese amplio marco, donde se debe garantizar que cualquier acción de formación política y ciudadana en la escuela valga la pena.

3. Objetivo del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como objetivo establecer como obligatorio, en todos los colegios del país, el diseño e implementación de un eje de integración curricular y extracurricular de formación en cultura democrática y ciudadana que articule las cátedras de estudios afrocolombianos, la atención educativa para grupos étnicos y la cátedra para la paz, de tal manera que se constituya en una verdadera estrategia de formación ciudadana que fije horizontes de calidad de vida en una sociedad incluyente y una democracia más consolidada para la paz y, que además, garantice la participación de todos los actores de la comunidad educativa.

4. Sobre la formación democrática y ciudadana

La formación democrática y ciudadana es un proceso sociocultural y pedagógico en la que los individuos y los grupos sociales y poblacionales que conforman una sociedad identifican, construyen, reconocen y aceptan valores compartidos que propenden por la convivencia pacífica, la mutua cooperación y el fortalecimiento de la democracia es sus múltiples dimensiones. Como proceso formativo es importante considerar que la identificación, construcción, reconocimiento y aceptación de valores democráticos tienen como fin cultivar, transformar y arraigar hábitos, actitudes, usos, costumbres, prácticas y conductas que permitirán, además de elevar la calidad de vida de todos los asociados, fortalecer la sociedad y la democracia como sistema político y de gobierno desde una ética civilista.

Como fin esencial del Estado Social de Derecho colombiano, la formación democrática y ciudadana no solo se soporta en el reconocimiento y aceptación de la diversidad y la diferencia, tanto social y grupal como individual y personal, sino que tiene una función básica en el relacionamiento social y detenta un gran potencial como agente transformador de los entornos de la vida cotidiana. Su objetivo básico es la de formar ciudadanos en ejercicio de sus derechos y con capacidad de valorar responsablemente sus deberes y actos individuales y sociales. Es por esto, que a la formación ciudadana le es totalmente ajeno el propósito o la idea de imponer unos valores reconocidos, aceptados y compartidos por unos grupos sociales y poblacionales sobre los valores de otros grupos sociales y poblacionales. La formación ciudadana, como proceso de fortalecimiento de las ciudadanías, no impone unos valores sobre otros, reconoce la diversidad de valores democráticos socialmente compartidos.

En concordancia con lo anterior, resulta necesario entender que es en los ámbitos de la vida familiar, escolar, laboral y pública -comunitaria, social, religiosa e institucional- donde se asimilan, arraigan y transforman los hábitos, actitudes, usos, costumbres, prácticas y conductas individuales y sociales. También, que la complejidad del comportamiento personal, grupal y social es diferencial según los contextos en los que se desenvuelven las personas y los propios grupos sociales y poblacionales. De hecho, en el transcurso del ciclo de vida -desde la infancia hasta la vejez- toda persona experimenta transformaciones y cambios en sus parámetros de relacionamiento social, de tal manera que antiguos vínculos de pertenencia y referencia social, familiar, política o religiosa, construidos y arraigados, llegan a variar, a veces muy radicalmente.

Efectivamente, la familia, la escuela y en lo público -la amistad, lo social, lo religioso, político y ahora redes sociales- siguen siendo los escenarios en los que con mayor fuerza las personas construyen sus criterios de socialización y asimilan y arraigan los sistemas valorativos que soportan sus comportamientos, actitudes y decisiones. Es allí, aunque no exclusivamente, en el marco de relaciones recíprocas, donde se forja el sistema moral que les permitirá a los hombres y mujeres decidir sobre lo bueno y lo malo, lo adecuado o inadecuado, lo correcto o incorrecto, lo justo o injusto. Es a partir de esta experiencia multirrelacional que cada uno se reconoce como persona, pues es en la relación con los otros -los demás- como se posibilita tal reconocimiento. Se trata de una experiencia ética que nos permite, como plantea la filósofa española Adela Cortina, "comprender que "Todos nos debemos cosas unos a otros y tenemos una relación recíproca, por lo que los vínculos que mantenemos entre nosotros tienen que ser justos, porque si el vínculo es injusto, evidentemente hay una parte que se siente dañada o lesionada, que quiere tomar venganza. (...) Entender que somos seres relacionales, vinculados, que no somos individuos aislados, sino que siempre somos seres en familia, en comunidad, incluso, en un universo global, es fundamental para entendernos a nosotros mismos...". Y este vínculo vital -ético- con los demás es el que nos permite dimensionar el valor de la justicia, de lo justo, que -como igualmente plantea- "... es el valor que une a los ciudadanos, que une a las personas entre sí, y si las sociedades no lo son, después viene una gran cantidad de desastres".

5. La formación ciudadana en la Escuela. Historias y tensiones

Ahora bien, resulta por lo menos contradictorio que Colombia cuente con un cuerpo normativo que en los ámbitos formal, no formal e informal, le permite al sistema educacional desplegar una amplia acción, reconociendo que es misión de todo sistema educativo, para formar en los más altos valores que favorezcan la dignidad de las personas, la ciudadanía y el respeto por los derechos humanos, pero al mismo tiempo sea una sociedad tan afectada por la violencia, la impunidad, la exclusión, las discriminaciones y las desigualdades socioculturales. Se trata de una realidad fragmentada entre los propósitos del sistema educativo y las realidades, donde los esfuerzos, esperanzadores y meritorios, que han pretendido establecer códigos de ética para fortalecer la dignidad humana y consolidar una sociedad justa y democrática, no logran resultados suficientemente demostrativos.

En la historia del país los distintos gobiernos han intentado implementar variadas reformas y políticas educativas, que han sido formuladas a partir de las tensiones sociales y necesidades políticas, en las que los proyectos de Educación Cívica y de Educación Ciudadana se encuadran en la discusión, siempre compleja pero permanente, entre la formación de un tipo de sujeto normativo y conductual y la construcción de ciudadanos participantes, activos y críticos.

Según la docente investigadora Amanda Cortés Salcedo, las grandes líneas normativas -leyes, decretos, sentencias- resumidas, que se han conocido y que han pretendido sortear las tensiones alrededor de la Formación en Cultura Democrática y Ciudadana, se pueden describir así:

1. La necesidad de educar para la civildad, el orden y el progreso: la cívica y la urbanidad: 1850-1980.
2. La educación cívica y social: ¿formar un ciudadano para el desarrollo?, 1962-1974.
3. La exclusión de la educación cívica y social del currículo, 1974-1989: La disputa por las ciencias sociales escolares; La emergencia curricular: educación para la democracia, la paz y los derechos humanos.
4. La democratización del espacio escolar y la escolarización del conflicto, 1991-2001: El frenesi de la política educativa, la ley como determinante de lo que se enseña y para lo que se enseña. La desescolarización de la educación del ciudadano; La institucionalización de la investigación pedagógica: el maestro de la democracia; La democracia escolar, entre el saber pedagógico y el saber "experto".
5. La educación ciudadana, entre la formación y la evaluación. 1998-2019: la ciudadanía como logro educativo; la ciudadanía entre el civismo redefinido y el indicio de su logro; de los indicadores de logros a los estándares de competencia; las ciencias sociales, la convivencia y la ciudadanía escolar, entre el currículo, la competencia y la ley.
6. Las cátedras 1950-2019: Oferta de contenidos como alternativas pedagógicas que orientan y definen a las instituciones educativas, temas, enfoques y estrategias y en qué espacios de los planes curriculares o por fuera de estos podrían implementarse partiendo de los avances que Colombia ha tenido en el marco de competencias ciudadanas y formación para la ciudadanía.

Podemos decir que estas distintas perspectivas normativas lo que realmente ponen en evidencia es que durante el proceso de configuración de Colombia como una nación democrática, la escuela ha jugado un papel preponderante en el proceso de formación de ciudadanía pero, de alguna manera caótico, lo cual podría expresar el punto en el que hoy nos encontramos: deliberando sobre el papel de la escuela en la formación de ciudadanías democráticas, en el marco de una crisis social de valores cívicos y ciudadanos, casi que crónica, frente al poco o nulo ejercicio de la ciudadanía misma, entendida como el ejercicio efectivo de los derechos. En el centro de esta circunstancia histórica se ubica el papel y el quehacer de la escuela, en una situación en la que tanto instituciones educativas como directivos, maestros, padres de familia y también el estudiantado están siendo objeto de cuestionamientos y exigencias, que parece no pueden atender. Lo que sugiere la docente investigadora Amanda Cortés S., el centro del problema está en la dispersión y poca coherencia de los procesos de reforma educativa, en las cuales la formación ciudadana parece ser la más damnificada.

Esta dispersión y poca coherencia es, quizás sin proponérselo, lo que evidencia el concepto que el MEN hizo llegar al evaluar el Proyecto de ley 125-2018 C., cuando explícitamente argumenta respetuosamente que "... actualmente existen disposiciones normativas relacionadas con este tipo de formación" y enumera las Ley 70 de 1993, "por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política", en cuanto en su artículo 39 dispone que "... El Estado velará para que en el sistema nacional educativo se **conozca y se difunda** el conocimiento de las

prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombiana, a fin de que se **ofrezca una información equitativa y formativa** de las sociedades y culturas de estas comunidades". Además, dispone que "En las áreas de sociales de los diferentes niveles se **incluirlá la cátedra de estudios afrocolombianos** conforme con los currículos correspondientes". (Negrilla por fuera del texto original).

De la misma manera el MEN en su concepto recuerda que con la Ley 1732 de 2014 "por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones del país", se implementó la cátedra de la paz y fue desarrollada por medio del Decreto 1038 de 2015, compilado en el Decreto 1075 de 2015 del Sector Educación. Adicionalmente, argumenta que la Ley 115 de 1994 **consagra como fines de la educación** "la formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad". Y enfatiza que "... el artículo 14 de la referida ley consagra los **temas que de manera obligatoria deben ser enseñados** por parte de las instituciones educativas, entre las que se destacan: i) la instrucción cívica, ii) la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo, y, en general, la formación de valores humanos, y iii) el aprovechamiento del tiempo libre".

Finalmente, el concepto jurídico del MEN indica que son varias las disposiciones legales que indican la necesidad de desarrollar estos temas, no mediante cátedras específicas sino mediante proyectos pedagógicos que traten problemas cotidianos de los estudiantes, escogidos bajo el principio de la "autonomía escolar", que les permite establecer su propio currículo, sus propios planes de estudios, sus proyectos pedagógicos, organizar sus áreas fundamentales de conocimiento para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades regionales y organizar actividades formativas, culturales y por los lineamientos que establezca el MEN. Recuerda que la ley no permite "imponer contenidos específicos en la enseñanza y resalta, por último, que a partir del "... año 2002 se incorporó la política nacional de formación en competencias ciudadanas mediante Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas, que son el conjunto de conocimientos y habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que hacen posible la promoción democrática y responsable de niños y niñas en la consolidación del Estado social de derecho, así como del respeto y cuidado de la identidad, la pluralidad y las diferencias". Disposiciones que, en cumplimiento del artículo 41 Constitucional, el cual establece que "... en todas las instituciones de educación, oficiales y privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana".

Concluye el MEN que "... ya existe un desarrollo normativo y reglamentario amplio que abarca las disposiciones contenidas en la iniciativa legislativa" y que, técnicamente el MEN ha dispuesto una serie de programas, proyectos, orientaciones curriculares y herramientas pedagógicas que responden a las experiencias internacionales, especialmente la Unesco, a los derechos y deberes que señala la Constitución Política, a las finalidades de la Ley General de Educación y a las prioridades establecidas en el Plan Decenal y a las pautas de los distintos

lineamientos en las áreas afines de las Ciencias Sociales publicados por el MEN. Estrategias que parece se refuerzan con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, cuyo Objetivo 2 pregona "Brindar una educación de calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica media", el cual definió en el componente "Todos por una educación de calidad" la línea estratégica e #Entornos Escolares para la vida, la convivencia y la ciudadanía".

Visto así, pareciera que resulta innecesario desarrollar una propuesta legislativa adicional, pero analizando en el terreno la situación, en las propias escuelas y aulas escolares, el panorama parece no tener salida distinta a la dispersión, desarticulación y poco impacto respecto a los grandes fines y objetivos declarados en los documentos y lineamientos de la actual política educativa. Veamos solo algunas situaciones y propongamos varias consideraciones.

Como las tensiones en torno a la formación ciudadana siguen aún sin solución y pese a un sinnúmero de bien intencionadas iniciativas, a lo largo de estos años, resulta relevante, preocupante también, examinar brevemente los resultados obtenidos hasta el momento por Colombia en materia de formación ciudadana y ciudadanía, pues en términos de las transformaciones y cambios que requiere el país en estos aspectos y en cuanto tarea encomendada a las instituciones educativas, no parece dar los frutos esperados. Al respecto, la docente investigadora Amanda Cortés Salcedo, al revisar la Prueba Internacional de Educación Cívica, que se surtió en dos fases, la primera data de 1998, y la segunda de 1999, nos dice lo siguiente, veamos.

1. El informe mostró que la mayoría de los docentes no sabían o no respondieron acerca de lo que se enseñaba en cívica; que tenían una baja valoración del conocimiento social y que consideraban que la educación cívica debía o bien ser una materia específica o una asignatura integrada al conjunto de las ciencias sociales, pero rechazando mayoritariamente el que fuera un asunto solamente extracurricular.
2. De igual manera, además de los bajos niveles de conocimientos en educación cívica, los jóvenes colombianos mostraron deficientes habilidades para diferenciar intereses, aplicar conceptos e inferir problemas. Como trasfondo de ello, una baja capacidad de lectura, en comprensión y agilidad.
3. En actitudes hacia la democracia, los jóvenes colombianos en la preferencia por valores como participación, tolerancia, pluralismo, perspectiva de género y otros valores cruciales en una formación democrática, se situaron en la media internacional, o por encima de ella.
4. También manifestaron sentimientos de amor por el país y disposición a participar en organizaciones o actividades en beneficio comunitario. Sin embargo, esta exploración estuvo llena de resultados contradictorios que el mismo estudio no pudo explicar, como por ejemplo el que:
5. Los estudiantes consideraran como algo muy deseable de la democracia, el poder expresarse libremente, sin embargo, consideraban al tiempo "muy bueno el prohibirles a los críticos del gobierno hablar en reuniones públicas", o la de,

6. Estar a favor de obedecer la ley, en contraste con afirmaciones que valoraron positivamente el "nepotismo".

Al revisar el más actual "Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana"- IICC, 2016, cuyo propósito central fue el de investigar el papel que desempeñan los centros educativos a la hora de preparar a los jóvenes para ser ciudadanos; su objetivo estuvo referido a resolver estas preguntas:

¿Cómo se implementa la educación cívica y ciudadana en los países participantes? ¿Cuál es el alcance y la variación del conocimiento cívico dentro y entre los países? ¿En qué medida participan los alumnos en la sociedad cívica en contextos distintos (escuela y comunidad)? ¿Cuáles son las percepciones de los alumnos sobre temas cívicos en nuestra sociedad moderna? ¿En qué medida se ven asociaciones entre los contextos para aprendizaje cívico e indicadores de conocimiento, actitudes y participación?

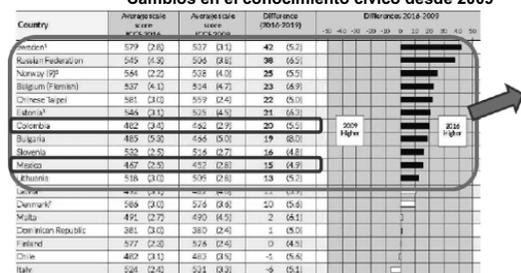
Las siguientes dos gráficas permiten inferir algunos de los elementos generales de análisis y reflexión sobre los resultados del Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana, realizado por IICC en 2016.

La primera de ellas indica que para 2016 Colombia se ubica dentro de los cinco países cuyos puntajes están por debajo del promedio, superando tan solo a México, Perú y República Dominicana. La segunda que los estudiantes de Colombia solo subieron 20 puntos en el conocimiento cívico respecto a 2009.



Fuente: IEA ICCS 2016 - Evento de participación pública, 8 de noviembre 2017, citado por Wolfram Schulz, HACER. ICCS 2016: Los resultados latinoamericanos en una perspectiva internacional.

Gráfica 2
Cambios en el conocimiento cívico desde 2009



Fuente: IEA ICCS 2016 - Evento de participación pública, 8 de noviembre 2017, citado por Wolfram Schulz, HACER. ICCS 2016: Los resultados latinoamericanos en una perspectiva internacional.

Las anteriores valoraciones indican que los estudiantes soportan su conocimiento y comportamiento cívico y ciudadano en los siguientes aspectos:

1. Los noticieros de televisión y las discusiones todavía juegan un papel importante como fuentes de información para jóvenes.
2. Descenso en el uso de periódicos desde 2009 (en todos los cuatro países en América Latina).
3. Frecuencias más altas de discusiones con padres sobre lo que pasa en otros países (pero esto no sucedió en los países de la región).
4. Uso de medios sociales nuevos para la participación cívica todavía sigue limitado.
5. Variación entre países: En América Latina algo más pronunciado.
6. Aumentos en la participación de jóvenes en discusiones y su confianza en participar en actividades cívicas desde 2009.
7. En América Latina no hubo aumentos consistentes.
8. Colombia aumentó sus conocimientos cívicos respecto a 2009, pero aún falta mayor comprensión sobre las instituciones, sistemas y conceptos cívicos y de ciudadanía.

El estudio ICCS, indica la docente Amanda Cortes S., demostró que, aunque los estudiantes contaban con los conocimientos cívicos suficientes, al ser expuestos en diferentes escenarios prácticos y reales de aplicación de estos conceptos, los resultados no fueron los esperados y que, desde una mirada analítica, en general presentan posturas frente a la realidad en confrontación con lo esperado, lo que deja bastantes e inquietantes preguntas. Por ejemplo:

- 51% de los estudiantes mostró actitudes que aceptan prácticas corruptas en el gobierno.
- 49% aceptan la violencia en alguna de sus manifestaciones.

- 41% (4 de cada 10 jóvenes) están de acuerdo en desobedecer las leyes.
- 28% percibe que es bueno que líderes políticos ofrezcan empleo en el gobierno a sus familiares. (11% más que el promedio de todos los países).

4. Justificación

Para el caso que nos ha ocupado, el Proyecto de ley 125 de 2018 Cámara, el Foro "Los procesos de Formación Ciudadana, Cultura Democrática y Educación Emocional en la Escuela y su Relación con el Currículo", intentó responder si resulta relevante o pertinente seguir impulsando o promoviendo, de manera dispersa y desarticulada, un sinnúmero de cátedras que prometen resolver, aunque sea de manera gradual y parcial, el problema la educación para la democracia y la ciudadanía en Colombia. Si es mediante estrategias educativas tipo cátedra, entendida con oferta de contenidos que deberían desarrollarse en aula, la forma más adecuada y oportuna para responder y generar las transformaciones actitudinales y comportamentales a lo que se ha descrito como ya la crisis de los valores.

Es claro que algunos datos muestran que hay avances en la escuela en cuanto a los conocimientos cívicos y ciudadanos respecto a 2009, pero que definitivamente falta mayor comprensión sobre la necesaria transformación social, la cual está estrechamente vinculada a las múltiples realidades, contextos y multiplicidad de vínculos en los que se identifican, construyen, reconocen y aceptan los valores democráticos y ciudadanos compartidos, en donde las instituciones, sistemas escolares son, aunque importantes, solo un componente de esa compleja construcción.

Es decir, el modelo de cátedras que durante 69 años han propuesto -impuestos- temas y contenidos que la escuela debe enseñar, para intentar resolver no tanto las problemáticas que se presentan al interior de las instituciones educativas, sino más bien, resolver problemas estructurales presentes de la sociedad colombiana, resulta, por las mismas razones, limitado cuando no inadecuado.

Es a partir de estas consideraciones y de las reflexiones compartidas y enriquecidas en diversos escenarios con las experiencias, reflexiones, propuestas y miradas críticas de docentes en ejercicio, tanto de instituciones educativas distritales como de universidades y centros de investigación docente, con padres y madres de familia y autoridades educativas como son la Secretaría de Educación y el Ministerio de Educación Nacional, que se sugieren modificaciones al P. L. 125/2018 Cámara, que se centra en la necesidad de construir valores compartidos alrededor de la democracia, la ciudadanía, la escuela y el currículo. Y es a partir de allí que expongo los argumentos que sustentan la propuesta de modificación del P. L. No. 125 de 2018 C. presentada en primer debate en la Comisión Sexta, en cuanto no se persiste ya en crear una "cátedra" sino diseñar e implementar "un eje de articulación curricular".

5. Las competencias emocionales, las nuevas subjetividades y la ciudadanía democrática

Un aspecto no menos importante y asociado a la construcción de democracia y ciudadanía son los aspectos que permiten la identificación y respuesta constructiva ante las emociones propias y las de los demás: Las competencias emocionales. Dice la docente-investigadora Amanda Cortes, que "... Un ejemplo pertinente es reconocer los propios sentimientos y tener empatía, es decir, compartir las emociones de otros".

Es de anotar que la complejidad del comportamiento personal, grupal y social, es diferencial según los contextos en los que se desenvuelven las personas y generan transformaciones y cambios en sus parámetros de relacionamiento y pertenencia social, familiar, política o religiosa, entre muchos otros, y son estos escenarios en los que con mayor fuerza las personas construyen sus parámetros de socialización y asimilan y arraigan los sistemas valorativos que soportan sus comportamientos, actitudes y decisiones. Por ello es necesario que estas competencias emocionales se articulen a lo largo de todos los procesos y proyectos desarrollados en la escuela, irradiando los diferentes ámbitos de la vida de los estudiantes. Si la ciudadanía es el escenario para tramitar y converger lo social y lo político, se imponen nuevas prácticas y nuevas mediaciones que permitan resarcir el tejido social descompuesto y aportar a la generación de confianza hacia un proyecto común; es urgente el reconocimiento de expresiones emergentes desde múltiples referentes que recrean la posibilidad de sentirse ciudadano.

6. Una apuesta por un currículo democrático

La introducción de la democracia como tema del currículo es tan importante para la formación ciudadana como lo es la democratización de la escuela misma. Es claro entonces que hablar de currículo democrático inevitablemente trasciende la formalización de pretensiones y la ritualización de contenidos. Tiene más que ver con la vida y con la cultura escolar que con los manuales y enunciados de los proyectos educativos. (Aguilar y Betancourt, 2000).

Para el profesor Harold Beltrán Jiménez, la situación y el panorama nacionales exige con urgencia "... incorporar las emociones, la paz y la ciudadanía" en el currículo escolar, pues la tarea que se le ha propuesto a la escuela en materia de formación democrática y ciudadanía va "... más allá del eficientismo, del carácter prescriptivo del conocimiento y el asignaturismo, que fragmenta la idea de formación". De la misma manera, considera que en el marco de la transición hacia nuevos paradigmas en educación "La incorporación genuina de los múltiples rostros de la lúdica y las experiencias estéticas a la propuesta educativa y pedagógica de la educación" y "La formación de la sensibilidad y la capacidad para interpretar y comprender contextos como ejes transversales para la construcción de cultura democrática, ciudadanía y educación emocional", resultan, entre otros aspectos, claves para reconfigurar, ya no una cátedra, sino un currículo para la formación democrática y la ciudadanía.

Requiere una organización definida por la participación de la comunidad educativa en los procesos de toma de decisiones, especialmente de los estudiantes; de una selección cultural que procure la incorporación de los valores democráticos al currículo; y un fin, la justicia social, que da sentido y sirve de marco

de referencia último a la escuela. Las características de una escuela democrática deben considerarse en todos sus elementos y procesos, no solo en lo relativo a la selección cultural (conocimiento-teoría) o los contenidos. Para que un currículo pueda ser democrático, ha de ser crítico, interdisciplinar, cooperativo. Debe reunir varias características que ameritan explicitación y desarrollo: común, cooperativo, útil, inclusivo, práctico, realizable, reflexivo, moral, planificado y coherente. El currículo democrático debe entrar de manera seria y ordenada y nos debe permitir ir resolviendo las tensiones presentes en él:

- Currículo/cultura escolar
- Dispersión/integración
- Educación política/moral religiosa
- Conocimientos/actitudes cívicas
- Tendencias punitivas/formativas.

7. Los ejes curriculares

Se definen como conceptos, principios, valores, habilidades e ideas, que integradas dan dirección y orientación a la reforma del sistema del sector educativo tanto público como privado. Por lo cual, articular categorías como ciudadanía, cultura democrática, inteligencia emocional y escuela, que a su vez enmarcan categorías como vida, paz, diversidad, desarrollo sostenible, ciencia y tecnología, es articular un conjunto de temáticas y competencias que describen aspectos del desarrollo de los niños, niñas y jóvenes; de tal manera que estas serían la guía que orientará el recorrido formativo que la comunidad educativa en el marco de la misión, visión, los objetivos y el enfoque del programa de educación preescolar, primaria y básica media y básica secundaria en todo el país.

Ejes articuladores del currículo:

- La formación ciudadana requiere la integración de cátedras, proyectos transversales y áreas curriculares que apunten al desarrollo de una Cultura Democrática y Ciudadana.
- La integración de áreas en ciencias sociales, historia, democracia, ética y valores y filosofía, educación política y economía; así como los proyectos y temas transversales de asignaturas y cátedras teniendo en cuenta las necesidades e intereses del estudiantado de los grados décimo y once.
- Tener en cuenta para la formación democrática y ciudadana aspectos psicosociales de la ciudadanía como la formación en sentimientos morales y emociones políticas tomando temas particulares de proyectos transversales y otras cátedras teniendo enfoques diferenciales de acuerdo a los contextos y necesidades particulares del estudiantado.
- Articular los espacios curriculares de las áreas obligatorias fundamentales y los distintos espacios de participación escolar: gobierno escolar, comité estudiantil, personero, entre otros.
- Reconocer el territorio como el eje articulador y potenciador de relaciones, de aprendizajes, de experiencias, conflictos, de subjetividades y

representaciones de la realidad para los niños, niñas y adolescentes; para sus familias, para su comunidad.

La propuesta de implementar, a nivel nacional, un eje de integración curricular y extracurricular de Formación en Cultura Democrática y Ciudadana, tiene como objetivo propiciar el desarrollo del estudiantado como personas capaces de participar crítica y responsablemente en el aprovechamiento y conservación de los bienes del país, y en la construcción de una nación solidaria, pluralista, equitativa e incluyente, a partir de la diversidad étnica, social, de género, sexual, cultural, étnica, entre otras, y en armonía con la naturaleza. Y por otro lado busca propiciar escenarios y estrategias de articulación e integración de esfuerzos e iniciativas expresadas tanto en los propósitos expuestos en las diversas cátedras educativas como en las múltiples prácticas y experiencias que en el ámbito escolar y comunitario se viene implementando para la construcción de espacios y escenarios de participación ciudadana a nivel territorial, local y nacional.

Finalmente, cabe anotar que diseñar e implementar un eje de integración curricular y extracurricular de Formación en Cultura Democrática y Ciudadana en las instituciones educativas del país, a nivel básica primaria, básica secundaria y educación media, exige no solo disponer de los necesarios dispositivos educativos, culturales y de comunicación social y de opinión pública que permitan afianzar el arraigo de los valores democráticos en los ciudadanos, sino que también es necesario prever la disposición de recursos pedagógicos y de didáctica suficientes para que en el ámbito escolar la formación en cultura democrática y ciudadana logre desarrollar toda la capacidad transformadora que la sociedad le ha puesto como fin, entre los que se pueden indicar los siguientes: suficientes bibliotecas y libros de texto para las escuelas primarias, ciclos de formación de docentes, talleres para capacitación de padres y madres, así como el acceso a las distintas publicaciones científicas y académicas, a los programas televisivos y una interconexión digital suficiente robusta para una adecuada interacción, entre otras.

A manera de repertorio, permítanme hacer un breve enumeración de los que podrían ser, entre otros, los valores ciudadanos compartidos que esperamos nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes, junto con los demás protagonistas de los ámbitos escolar, familiar y público -social, religioso y político- identifiquen, construyan, reconozcan y acepten, de tal manera que logremos, por fin, formar a las nuevas generaciones en la perspectiva de la convivencia pacífica, la mutua cooperación, el respeto por la diferencia y el fortalecimiento de la democracia en sus múltiples dimensiones. Se trata de la clasificación, ajustada y ampliada, que hizo el maestro y filósofo español, Josep Muñoz Redon, como coordinador del gran proyecto pedagógico, compilado en el extraordinario texto de educación democrática "La bolsa de los valores: materiales para una ética ciudadana". Editorial Ariel, reimpresso en Colombia, por la Editorial Planeta, Bogotá, 2001.

Educación cívica y urbanidad

1. La tolerancia
2. La igualdad
3. La solidaridad

4. La libertad
5. La responsabilidad
6. La probidad
7. La transparencia
8. El respeto por la naturaleza
9. La diversidad
10. La diferencia
11. El pluralismo
12. La prudencia
13. El altruismo
14. El reconocimiento
15. La dignidad
16. La humildad
17. El compromiso
18. El amor
19. La paz.
- Educación de la salud y el consumo**
20. El placer
21. La familia
22. El derecho a una muerte digna
23. La salud
24. La amistad
25. La felicidad.
- Educación del trabajo y el ocio**
26. El trabajo
27. El ocio
28. El dinero
29. El saber
30. La creatividad
31. El éxito.

Por las razones planteadas pongo a consideración este proyecto de ley.

Cordialmente,



SILVIO CARRASQUILLA TORRES
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2020
CÁMARA**

por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales.

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 CÁMARA
"Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales"

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2020.

Honorable Representante:
GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
PRESIDENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad.

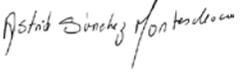
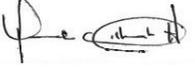
REFERENCIA: Presentación Proyecto de Ley número ____ de 2020 Cámara
"Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales"

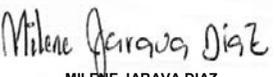
Respetado Señor Presidente:

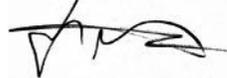
Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales", el cual tiene como objetivo regular los gastos de administración de las entidades Administradoras de Riesgos Laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales y los reportes de información financiera e informes de inspección vigilancia y control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo.

Del Señor presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

 ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 WILMER CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander
---	---

 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del César
 HAROLD AUGUSTO VALENCIA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas	 OSCAR TULLIO LIZCANO Representante a la Cámara Departamento de Caldas
 ELBERT DÍAZ LOZANO Representante a la Cámara Departamento del Valle	 ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento del Choco
 ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 ALONSO JOSE DEL RIO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico

 MONICA MARIA RAIGOZA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
 ALFREDO RAFAEL DELUQUE Representante a la Cámara Departamento de La Guajira	 NORMA HURTADO SANCHEZ Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
 JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 JOSE EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 FABER ALBERTO MUÑOZ Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 MILENE JARAVA DIAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre

 JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 CÉSAR AUGUSTO LORDUY Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 JOHN AIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial
 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 FABIAN CASTILLO SUAREZ Senador de la República
 ALFREDO APE CUELLO BAUTE Representante a la Cámara Departamento del César	 JUAN DIEGO ECHAVARRIA SANCHEZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 ALEJANDRO CARLOS CHACON Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 CÁMARA

"Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo regular los gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, los reportes de información financiera e informes de inspección vigilancia y control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo.

ARTÍCULO 2º. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Dicho porcentaje no podrá ser superior al 8% de las cotizaciones.

Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que superen el límite de gastos de administración establecido en el presente artículo, serán intervenidas para administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia conforme al reglamento expedido por el Gobierno Nacional.

Los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de

enero de 2024. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso.

ARTÍCULO 3º. El artículo 6º de la Ley 1562 de 2012 quedara así:

"ARTÍCULO 6o. MONTO DE LAS COTIZACIONES. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser superior al 4.3%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador.

El mismo porcentaje del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en el literal a) numeral 5 del artículo 2o de esta ley.

El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo, así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST."

ARTICULO 4º. RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. Los recursos que administren las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales correspondientes al recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas instituciones y no podrán hacer unidad de caja con otros recursos que manejen.

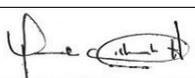
Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales deberán reportar a la Superintendencia Financiera de Colombia la información financiera que esta requiera incluidos los estados financieros, de forma independiente, en referencia a los recursos que administren del Sistema General de Riesgos Laborales.

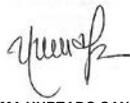
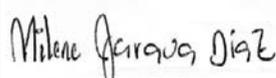
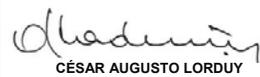
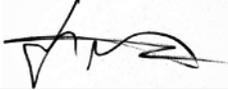
ARTICULO 5º. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES. El Ministerio de Trabajo además de las funciones y facultades ya establecidas en otras disposiciones y con la coadyuvancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia Nacional de Salud en lo de su competencia, será el competente para inspeccionar, vigilar y controlar todas las funciones asignadas a las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales incluyendo el uso de los recursos parafiscales que estas últimas administran.

Aualmente el Ministerio de Trabajo presentará un informe a las comisiones séptimas del Congreso de la República, sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales durante el año inmediatamente anterior y de las medidas adoptadas en caso de encontrarse usos indebidos de los mismos.

ARTÍCULO 6º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 WILMER CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander
 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del César

 HAROLD AUGUSTO VALENCIA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas	 OSCAR TULLIO LIZCANO Representante a la Cámara Departamento de Caldas
 ELBERT DÍAZ LOZANO Representante a la Cámara Departamento del Valle	 ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento del Choco
 ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 ALONSO JOSE DEL RIO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 MONICA MARIA RAIGOZA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca

 ALFREDO RAFAEL DELUQUE Representante a la Cámara Departamento de La Guajira	 NORMA HURTADO SANCHEZ Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca	Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial
 JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 JOSE EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 FABIAN CASTILLO SUAREZ Senador de la República
 FABER ALBERTO MUÑOZ Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 MILENE JARAVA DIAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 ALFREDO APE CUELLO BAUTE Representante a la Cámara Departamento del César	 JUAN DIEGO ECHAVARRIA SANCHEZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 CÉSAR AUGUSTO LORDUY Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ALEJANDRO CARLOS CHACON Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	
 JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO			

<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.</p> <p><u>Objetivo:</u></p> <p>La presente ley tiene como objetivo regular los gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, los reportes de información financiera e informes de inspección vigilancia y control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo.</p> <p><u>Relevancia:</u></p> <p>El Sistema General de Riesgos Laborales hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral creado en la Ley 100 de 1993 conforme a lo establecido en su artículo 8º que reza:</p> <p><i>"ARTÍCULO 8o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley."</i>¹</p> <p>A pesar de lo anterior, en los últimos años la atención tanto del ejecutivo como del legislativo se ha concentrado más en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y de pensiones, que en el de riesgo laborales.</p> <p>No obstante lo anterior, el Sistema General de Riesgos Laborales cobra vital importancia, entre otras por:</p> <ol style="list-style-type: none"> Responsabilidades a su cargo. Carga económica a la nómina que representa. <p><small>¹ Conforme a la Ley 1562 de 2012, "por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional", la expresión "riesgos profesionales" se entiende como "riesgos laborales" y "enfermedad profesional" se entiende como "enfermedad laboral".</small></p>	<ol style="list-style-type: none"> Naturaleza pública de los recursos que administran las ARLs. El monto de los recursos que administra. Responsabilidades a su cargo. <p>El artículo 2º del Decreto 1295 de 1994 "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales" estableció como objetivos del Sistema General de Riesgos Profesionales:</p> <p><i>"ARTICULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES. El Sistema General de Riesgos Profesionales tiene los siguientes objetivos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> Establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad. Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional. Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional. Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales" <p>Como se puede observar, las principales responsabilidades asignadas por ley a las ARL de actividades de promoción y prevención, prestaciones de atención de la salud de los trabajadores, prestaciones económicas por incapacidad temporal, prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez y actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, son de suprema importancia y más si se tiene en cuenta el incremento tanto de ocupados como de afiliados a ARL en Colombia. Es así como mientras el número de ocupados pasó de 19.2 millones de personas en</p>
---	---

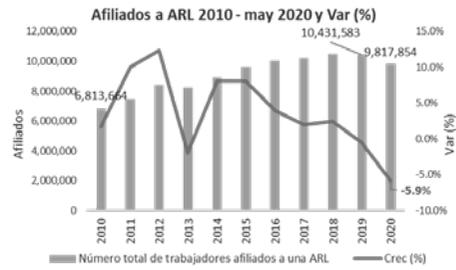
2010 a 22.2 millones en 2019 (16% más), el número de afiliados a ARL paso de 6.8 millones a 10.4 millones en el mismo periodo de tiempo (Un incremento de 53%).



Fuente: Fasecolda, DANE. 2020 a mayo.

b) Carga económica a la nómina que representa.

Como se enunciaba anteriormente, el número de trabajadores afiliados a ARL paso del año 2010 al año 2019 de 6.7 millones a 10.4 millones de personas, lo que representó un incremento del 53% en el número de afiliados, aunque la tasa de crecimiento anual de los mismos ha presentado una tendencia decreciente desde el 2015.



Fuente: Fasecolda, DANE. 2020 a mayo.

De otra parte, la proporción de afiliados a ARL con respecto al número total de ocupados pasó de un 35% en 2010 a un 46.8% en 2019.



Fuente: Fasecolda, DANE. 2020 a mayo.

Conforme a lo establecido en el Decreto 1295 de 1994 "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales" en su artículo 17, en la Ley 1562 de 2012 "Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos

Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional" en su artículo 6, y en el Decreto 1072 de 2015, adicionado por el Decreto 1563 de 2016 en su artículo en su artículo 2.2.4.2.5.7, el monto de las cotizaciones a riesgos laborales en Colombia, se encuentra en un rango entre 0.348% y 8.7% del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores.

Clase de Riesgo	Sección 1	Sección 2	Sección 3	Sección 4	Sección 5	Sección 6	Sección 7	Sección 8	Sección 9	Sección 10	Sección 11
I	0.348%	0.443%	0.522%	0.602%	0.681%	0.761%	0.840%	0.920%	0.999%	1.079%	1.158%
II	0.530%	0.787%	1.044%	1.301%	1.558%	1.815%	2.072%	2.329%	2.586%	2.843%	3.100%
III	1.717%	2.077%	2.436%	2.795%	3.155%	3.514%	3.874%	4.233%	4.592%	4.952%	5.311%
IV	2.871%	3.240%	3.610%	3.980%	4.350%	4.720%	5.090%	5.460%	5.830%	6.200%	6.570%
V	3.339%	3.857%	4.374%	4.891%	5.408%	5.926%	6.443%	6.960%	7.477%	7.995%	8.700%

Lo anterior equivale a decir que por concepto de cotizaciones a ARL la nómina en el país tiene un sobrecosto de entre 0.348% y 8.7%.

c) Naturaleza pública de los recursos que administran las ARLs.

Una de las razones que motiva la presente iniciativa con respecto a la administración, cotización y vigilancia de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es que los mismos son de naturaleza pública, y no pueden utilizarse para fines distintos a los establecidos en la Constitución y la ley.

Al respecto, el artículo 48 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"Artículo 48. 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.

...

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. (...)"

En el mismo sentido y desarrollando el señalado mandato, la Ley 100 de 1993 dispuso:

"Artículo 9º. Destinación de los Recursos. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. (Resaltado fuera de texto)".

La Corte Constitucional ha reiterado lo anterior en múltiples sentencias como en la C-460/13, magistrado ponente Alberto Rojas Ríos, donde manifestó:

"Las Administradoras de Riesgos Laborales tienen como fuentes de financiación las cotizaciones que realizan los empleadores y las transferencias del Sistema General de Participaciones. Aunque, también resulta una importante fuente de capitalización los rendimientos financieros producto de la administración de estos recursos. En general, éstos tienen naturaleza parafiscal, es decir pública, luego su destinación es específica y no pueden dejar de invertirse en la satisfacción de obligaciones que la ley haya dispuesto.

...

En concreto, se sostuvo en sentencia C-979 de 2010 en relación con el necesario equilibrio entre UPC y POS que "debe recordarse que la UPC es un recurso parafiscal que se reconoce como una prima de seguro a las EPS con el propósito de que garanticen a sus usuarios las coberturas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud –POS. Es la Corte la que ha reclamado un equilibrio entre la UPC y el POS que permita su financiación en condiciones de sostenibilidad, como lo formula entre otros fallos, la sentencia T-760 de 2008, pero también es importante destacar que la jurisprudencia constitucional exige que dichos recursos se destinen en primer lugar a la financiación de la prestación de los servicios de salud, después a los costos administrativos envueltos en dicha prestación en condiciones de eficiencia, por supuesto, y solamente al final de la operación es posible que los particulares que concurren en la prestación obtengan una legítima ganancia."

Por lo anterior, y en aras de una vigilancia estricta sobre el cumplimiento del uso de los recursos parafiscales que administran las ARL, se hace necesaria la rendición de cuentas pública de los recursos administrados por estas instituciones así como una contabilidad independiente de los recursos que administran para realizar satisfactoriamente este seguimiento.

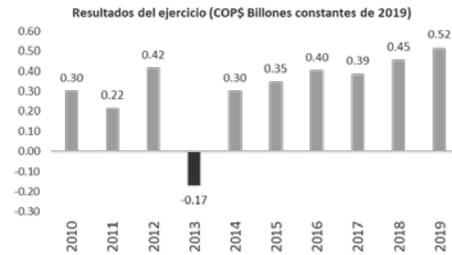
d) El monto de los recursos que administra.

Como resultado del número de trabajadores afiliados a ARL y sus respectivas cotizaciones, los ingresos de dichas entidades por concepto de primas devengadas, han tenido un crecimiento importante al pasar de COP\$ 2.0 billones en 2010 a COP\$ 4.2 billones en 2019, lo que representa un incremento de un 107% durante el periodo. (Cifras en pesos constantes del año 2019).



Fuente: Superfinanciera.

En lo que respecta a los resultados del ejercicio (utilidades) de las ARL, éstas también han presentado un comportamiento creciente desde el año 2010 hasta el 2019, totalizando durante ese periodo la suma de COP\$ 3.1 billones.



Fuente: Superfinanciera.

II. Normatividad relevante.

La normatividad relevante en referencia al Sistema General de Riesgos Laborales a tratar en la presente iniciativa se relaciona a continuación:

- Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 1295 de 1994 "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales".
- Ley 1562 de 2012 "Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional."
- Decreto 1563 de 2016 "Por el cual se adiciona al capítulo 2 del título 4 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, una sección 5 por medio de la cual se reglamenta la afiliación voluntaria al sistema general de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones."
- Resolución N 3544 de 2013 del Ministerio de Trabajo "Por la cual se define el límite de los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales".

III. Problemática a resolver.

Los asuntos a resolver a través de la presente iniciativa son 4:

1. Un elevado límite de gastos administrativos en que pueden incurrir las ARL.
2. Una elevada cotización a ARL como porcentaje del Ingreso Base de Cotización (IBC).
3. La separación en el reporte de información financiera de las ARL de los recursos que estas administran por las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales del resto de recursos que puedan administrar.
4. La definición de la elaboración y presentación de un informe de inspección, vigilancia y control sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.

A continuación, se desarrolla cada uno de los anteriores aspectos.

1. Un elevado límite de gastos administrativos en que pueden incurrir las ARL.

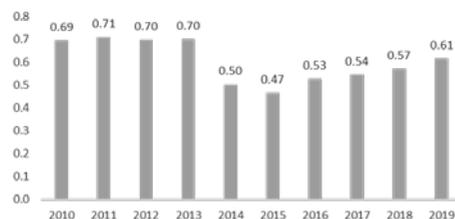
Como se enuncio anteriormente, conforme a lo establecido en el artículo 8º de la Ley 100 de 1993, el Sistema General de Riesgos Laborales hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral creado en la Ley 100 de 1993, en donde también se encuentran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y los regímenes de pensiones.

Así mismo, los recursos que administran las ARLs son recursos parafiscales, es decir de naturaleza pública, por lo que se debe siempre y en todo momento velar por el uso transparente, eficiente y eficaz de los mismos.

Pero además de lo anterior, los recursos administrados por las ARL se deben utilizar en primer lugar, a la financiación del Sistema General de Riesgos Laborales, después a los costos administrativos envueltos en dichas actividades y únicamente después de ello, los particulares que intervengan en dicho proceso podrían obtener una legítima ganancia.

En lo que respecta a los costos administrativos en que incurrir las ARL, del 2010 al 2019 estos han ascendido en promedio a los COP\$ 602 mil millones de pesos por año (en pesos constantes del año 2019), totalizando la suma de COP\$ 6.02 billones de pesos en los últimos 10 años.

Gastos Administrativos Efectivos (Billones COP\$ Constantes 2019)



Fuente: Superfinanciera.

Si se comparan los límites a los gastos administrativos establecidos por la normatividad vigente en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los regímenes de pensiones y en el Sistema General de Riesgos Laborales, en este último, el límite es mucho más amplio y sin justificación alguna. Estos analizados como proporción de los ingresos o cotizaciones.

En el siguiente cuadro se resumen los límites establecidos en la normatividad de gastos administrativos como proporción de las cotizaciones que administran para el sistema de salud, pensiones y riesgos profesionales:

	SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	REGIMENES DE PENSIONES	SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES
	LEY 1438 DE 2011	LEY 100 DE 1993	LEY 1562 DE 2012
	ARTICULO 23. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en criterios de eficiencia.	ARTICULO 20. MONTO DE LAS COTIZACIONES. La tasa de cotización continuará en el 13.5% del ingreso base de cotización. En el régimen de prima media con prestación definida el 10.5% del ingreso base de cotización se	ARTICULO 11. SERVICIOS DE PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales

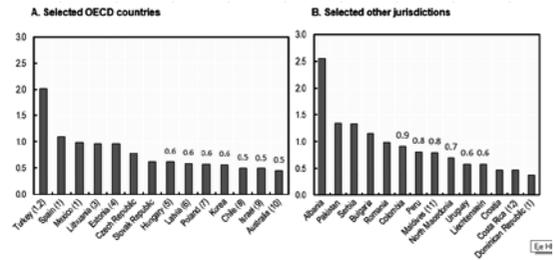
<p>estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Captación.</p> <p>Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a registrar más tarde el primero de enero de 2013. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso. Hasta tanto no se defina el Régimen Subsidiado seguirá manejando el 8%.</p>	<p>destinará a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El 3% restante sobre el ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes.</p> <p>En el régimen de ahorro individual con solidaridad el 10% del ingreso base de cotización se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un 0.5% del ingreso base de cotización se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el 3% restante se destinará a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafin, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes.</p> <p>A partir del 1o. de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1o. de enero del año 2005 la cotización se incrementará en medio por ciento (0.5%) y otro medio punto (0.5%) en el año 2006. A partir del 1o. de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores.</p> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> (16% hoy día) 	<p>por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:</p> <p>....</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados. El Ministerio de Trabajo podrá definir tales límites, previo concepto técnico, del Consejo Nacional de Riesgos Laborales acorde con variables como tamaño de empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes, entre otras.</p> <p>....</p> <p>Resolución 3544 de 2013 del Ministerio de Trabajo "Por la cual se define el límite de los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales"</p> <p>....</p> <p>Artículo 1. Definición del Límite. Las Administradoras de Riesgos Laborales no podrán utilizar más del 23% de las cotizaciones, para sus gastos de administración.</p> <p>....</p>
<p>PORCENTAJE DE GASTOS DE</p>	<p>Régimen subsidiado: 8% Régimen contributivo: 10%</p>	<p>3%/16% = 18.75%</p> <p>23%</p>

ADMINISTRACIÓN / INGRESOS			
----------------------------------	--	--	--

En el caso de pensiones, para el régimen de ahorro individual con solidaridad, de conformidad con la OCDE, para el año 2018 en promedio, **las comisiones o recargos efectivos de los Fondos de Pensiones de Colombia por administrar recursos ascendieron al 0.9% del total del portafolio**, mientras que en países como República Dominicana se cobra el 0.4%, en Chile, Israel o Australia se cobra el 0.5% y en Corea del Sur o Uruguay el 0.6%.

Aun el 18.75% de límite de gastos administrativos como proporción de las cotizaciones que administran en los sistemas de pensiones, parece exagerado con respecto al 0.9% efectivo en Colombia y de otros países como se observa a continuación:

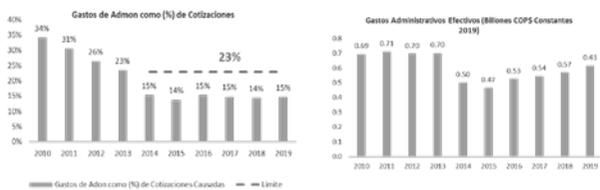
Gastos administrativos o comisiones cobradas en los planes de contribución definida (% del total de activos)



Fuente: OCDE.

En el caso del Sistema General de Riesgos Laborales, los gastos de administración efectivos de las ARL en Colombia como proporción de las cotizaciones, han pasado de un 34% en 2010 a un 15% en 2019. Aunque este porcentaje ha disminuido como proporción de las cotizaciones, los gastos administrativos en pesos han

permanecido casi constantes alrededor de los COP\$ 602 mil millones de pesos por año (Pesos constantes del año 2019).



Fuente: Superfinanciera.

Así las cosas, el límite de gastos administrativos determinado por el Ministerio de Trabajo a través de la Resolución N° 3544 de 2013 de 23%, luce exagerado con respecto a los del sistema de salud (8% en régimen subsidiado y 10% en régimen contributivo) y a los límites de los sistemas de pensiones.

Por todo lo anterior colocar un límite de gastos administrativos menor al establecido en la actualidad en el Sistema General de Riesgos Laborales, es un imperativo.

2. Una elevada cotización a ARL como porcentaje del Ingreso Base de Cotización (IBC).

Tal como se enuncio anteriormente, conforme a la normatividad actual el monto de las cotizaciones a riesgos laborales en Colombia se encuentra en un rango entre 0.348% y 8.7% del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores.

Clase de Riesgo	Sección 1	Sección 2	Sección 3	Sección 4	Sección 5	Sección 6	Sección 7	Sección 8	Sección 9	Sección 10	Sección 11
I	0.348%	0.443%	0.522%	0.602%	0.681%	0.761%	0.840%	0.920%	0.999%	1.079%	1.158%
II	0.530%	0.787%	1.044%	1.301%	1.558%	1.815%	2.072%	2.329%	2.586%	2.843%	3.100%
III	1.717%	2.077%	2.438%	2.795%	3.155%	3.514%	3.874%	4.233%	4.592%	4.952%	5.311%
IV	2.871%	3.240%	3.610%	3.980%	4.350%	4.720%	5.090%	5.460%	5.830%	6.200%	6.570%
V	3.339%	3.857%	4.374%	4.891%	5.408%	5.926%	6.443%	6.960%	7.477%	7.995%	8.512%

Lo anterior, además de representar un cargo a la nómina que encarece los salarios y por ende desincentiva la demanda de mano de obra formal, no se compadece con las cotizaciones que se pagan en países comparables con Colombia.

Con base en la información recopilada por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) para el año 2018, a continuación, se transcriben las características de financiación de algunos países de Iberoamérica comparables con el nuestro²:

"Bolivia: 1,71 % de aporte patronal. Se realiza a las Administradoras de Fondos de Pensiones, en forma de prima para el seguro a largo plazo, que tiene por fin cubrir las pensiones del trabajador por jubilación por Riesgo Profesional cuando sufre un accidente de trabajo o adquiere una enfermedad durante el desempeño de su actividad laboral.

Brasil: Empresario: Cotización adicional del 1%, 2% ó 3%, de acuerdo con el riesgo de la actividad desarrollada por la empresa. Titular de explotación agraria: 0,1% sobre el valor de la producción facturada. Los empleadores domésticos aportan un 0,8% para el financiamiento del seguro contra accidentes de trabajo.

Chile: El empleador debe cotizar un 0,915% de las remuneraciones mensuales imponibles de sus trabajadores, más una cotización adicional diferenciada, que va desde un 0 a un 3,4% según la actividad y riesgo, porcentaje que podrá recargarse hasta en un 100% en caso de que no se cumplan normas de prevención y de seguridad y aumente la accidentabilidad efectiva. A partir de enero 2019 será de un 0,91%, y desde enero 2020 corresponderá sólo a un 0,9%.

² Banco de información de los sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (2018).

Panamá: Se financia por cotizaciones del empleador, adaptadas a los índices de frecuencia, según la naturaleza de la empresa y el riesgo de la actividad, La prima promedio es del 1,7% del salario básico.

Perú: Aportes a cargo del empleador y la tasa de aportación es fijada por las entidades públicas y privadas que ofrecen la cobertura tanto de las prestaciones sanitarias como de las prestaciones económicas. Las entidades públicas ofrecen las siguientes tasas: entre 0,90 % y 10% de la remuneración asegurable para las prestaciones económicas y entre 0,63% y 1,84% de la remuneración asegurable para las prestaciones de salud. Tiene tasas especiales de aportación de acuerdo al nivel de riesgo que se tenga en las actividades a desarrollar, que va desde el 0,63% al 1,83%. En materia de seguros privados se financia con la prima.

Portugal: Accidentes de trabajo: las primas de seguro las pagan las empresas, variables en función del riesgo. Enfermedades profesionales: 0,5% a cargo de las empresas o de los trabajadores por cuenta propia."

Conforme a los anteriores comparativos internacionales, se es evidente que una tasa de hasta el 8.7% como se puede pagar en Colombia, es muy alta, y si en otros países con esquemas similares al nuestro (por ejemplo, Chile), el sistema ha funcionado con una cotización de hasta un 4.3% (0.9%+3.4%), pues en Colombia no tendría por qué cotizarse más. Cotizaciones aún más bajas encontraríamos si lo comparamos con el caso de Bolivia, Brasil o Panamá.

3. La separación en el reporte de información financiera de las ARL de los recursos que estas administran por las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, del resto de recursos que puedan administrar.

Durante la preparación de la presente iniciativa y al indagar sobre los estados financieros de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que operan en Colombia desde 2010 hasta la fecha, se encontró que estados financieros como el balance general y estado de resultados de algunas de ellas, correspondían a estados financieros agregados de todas las actividades que desarrollaban las entidades aseguradoras en los diferentes ramos que operan.

Lo anterior equivale a contar con estados financieros que mezclan la administración de recursos parafiscales (de naturaleza pública) con recursos de

actividades de seguros esencialmente privados como por ejemplo seguros de vida, pensiones obligatorias y voluntarias y educativos, entre otros.

Por esto, se hace necesario ordenar que los recursos que administren las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales correspondientes al recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se deban manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas instituciones y que no puedan hacer unidad de caja con otros recursos que administren.

Esto facilitaría las labores de inspección, vigilancia y control sobre los recursos de naturaleza pública que administran las ARL.

4. La definición de la elaboración y presentación de un informe de inspección, vigilancia y control sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.

Como se enunció anteriormente, los recursos que se cotizan al Sistema General de Riesgos Laborales, son de naturaleza pública, y no pueden utilizarse para fines distintos a los establecidos en la Constitución y la ley. Esto queda claramente establecido en uno de los incisos del artículo 48 de la Constitución Política que establece:

"Artículo 48. 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.

...

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. (...)"

El mismo mandato se incorporó en la Ley 100 de 1993 cuando se establece:

"Artículo 9º. Destinación de los Recursos. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. (Resaltado fuera de texto)".

Por lo anterior, una vigilancia y entrega de cuentas estricta por parte de las autoridades correspondientes, se hace necesaria a fin de conocer el uso de los recursos parafiscales que administran las ARL que en los últimos 10 años sumaron más de COP\$ 31 billones de pesos (en pesos constantes del año 2019)



Fuente: Superfinanciera.

Como antecedente del uso indebido de recursos parafiscales en fines ajenos al Sistema General de Seguridad Social, el país en los últimos años fue testigo del caso Saludcoop. En este, la Superintendencia Nacional de Salud, en primer lugar, y posteriormente la Contraloría General de la República, lograron comprobar que dicha institución empleaba recursos del sector salud en asuntos ajenos al aseguramiento tales como la adquisición de infraestructura, inversiones, préstamos, donaciones, servicio de la deuda, entre otros. Es decir, la entidad consideraba que los recursos que recibía por la Unidad de Pago por capitación (UPC), eran propios y los podía utilizar para sufragar gastos diferentes a los permitidos en la Constitución y la ley.

Aunque el anterior proceso auditor se desarrolló sobre Saludcoop en el sector salud, no se encontraron informes periódicos que dieran cuenta del adecuado uso de los recursos que administran las ARL en el país, por lo cual la presente iniciativa establece dicha responsabilidad en cabeza del Ministerio de Trabajo, sin perjuicio del resto de funciones de inspección, vigilancia y control competencia de la Superintendencia Financiera y la Superintendencia Nacional de Salud.

IV. Beneficios de la iniciativa.

1. Procura por un gasto eficiente de los recursos parafiscales del Sistema General de Riesgos Laborales al disminuir el límite máximo de los gastos administrativos de un 23% con respecto a las cotizaciones, a un 8%. Este porcentaje guarda relación con el porcentaje de gastos administrativos ejecutado en el sector salud, por ejemplo.



Fuente: Superfinanciera.

2. Disminuye el límite máximo de cotización a las ARL de un 8.7% actual, a un 4.3% del IBC. Esta disminución en el límite máximo, hace que por un lado se minimicen las cargas parafiscales a la nómina que encarecen los salarios incrementando la informalidad laboral, y de otra parte ubica las cotizaciones en un rango más cercano a las empleadas por otros países de la región haciendo el país más competitivo.

3. Incrementa la transparencia y control sobre la utilización de los recursos parafiscales del sistema general de riesgos laborales, al establecer que las ARL deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas entidades, los recursos parafiscales provenientes de las cotizaciones a riesgos laborales. Además, se establece que anualmente el Ministerio de Trabajo deberá presentar un informe a las comisiones séptimas del Congreso de la República, sobre el uso de los recursos administrados por las ARL.

V. Declaración de impedimento.

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la participación en la propiedad de una Administradora de Riesgos Laborales (ARL).

VI. Contenido del proyecto de ley.

El proyecto de ley consta de 6 artículos incluyendo la vigencia. En el primero de ellos, se establece el objetivo de la iniciativa, que no es otro que el de regular gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, los reportes de información financiera e informes de inspección vigilancia y control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo.

El artículo segundo del proyecto establece que el límite máximo de los gastos de administración de las ARLs no podrá ser superior al 8% de las cotizaciones. Además de lo anterior, establece que las ARLs que superen el límite serán intervenidas para

administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia conforme al reglamento expedido por el Gobierno Nacional. En el texto del artículo, también se incorpora que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan. Este apartado cobra relevancia si se tiene en cuenta que en sectores como el de salud, por solo poner un ejemplo, la desviación de los recursos parafiscales hacia otros fines fue recurrente con algunos casos emblemáticos en tiempos recientes.

Este artículo mantiene la estructura del artículo 23 de la Ley 1438 de 2011 que trata sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud, otro de los componentes del Sistema de Seguridad Social Integral del país.

ARTICULO PROPUESTO PROYECTO DE LEY	LEY 1438 DE 2011 "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones."
ARTÍCULO 2º. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Dicho porcentaje no podrá ser superior al 8% de las cotizaciones. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que superen el límite de gastos de administración establecido en el presente artículo, serán intervenidas para administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia conforme al reglamento expedido por el Gobierno Nacional. Los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan.	ARTÍCULO 23. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Capitalización. Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2024. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso.	PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2013. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso. Hasta tanto no se defina el Régimen Subsidiado seguirá manejando el 8%.
---	---

El artículo tercero disminuye el límite superior de las cotizaciones al Sistema de Riesgos Laborales de un 8.7% a un 4.3%. Este porcentaje de cotización máxima guarda relación con las cotizaciones que se realizan en países comparables a nivel iberoamericano como Bolivia (1.7%), Brasil (máximo 3%, 0.1% sobre la producción facturada en el sector agropecuario y 0.8% para empleadores domésticos), 4.3% para el caso de Chile, 1.7% en Panamá, 1.84% en Perú y 0.5% en Portugal.

ARTICULO PROPUESTO PROYECTO DE LEY	LEY 1562 DE 2012 Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.
ARTÍCULO 3º. El artículo 6º de la Ley 1562 de 2012 quedara así: "ARTÍCULO 6o. MONTO DE LAS COTIZACIONES. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser superior al 4.3% del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en el literal a) numeral 5 del artículo 2o de esta ley.	ARTÍCULO 6o. MONTO DE LAS COTIZACIONES. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en el literal a) numeral 5 del artículo 2o de esta ley.

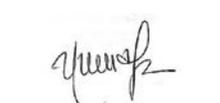
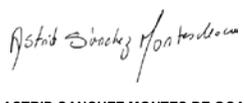
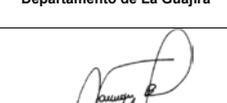
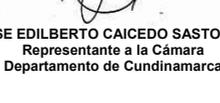
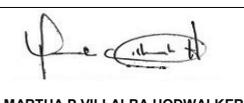
El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo, así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST."	El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo, así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST."
---	---

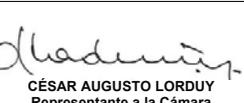
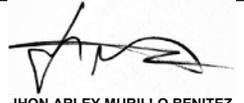
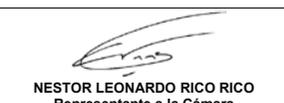
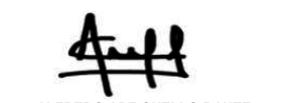
El artículo cuarto del proyecto establece que las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas instituciones, los recursos parafiscales de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales.

El artículo quinto del proyecto de ley establece que, el Ministerio de Trabajo con la coadyuvancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia Nacional de Salud en lo de su competencia, será el competente para inspeccionar, vigilar y controlar todas las funciones asignadas a las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales incluyendo el uso de los recursos parafiscales que estas últimas administran. Así mismo establece que el Ministerio de Trabajo presentará un informe al Congreso de la República referente al uso de los recursos parafiscales administrados por las ARL.

Por último, el artículo 5º trata sobre derogatorias y vigencia.

 ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 WILMER CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander
--	---

 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del César	 MONICA MARIA RAIGOZA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
 HAROLD AUGUSTO VALENCIA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas	 OSCAR TULIO LIZCANO Representante a la Cámara Departamento de Caldas	 ALFREDO RAFAEL DELUQUE Representante a la Cámara Departamento de La Guajira	 NORMA HURTADO SANCHEZ Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
 ELBERT DÍAZ LOZANO Representante a la Cámara Departamento del Valle	 ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento del Choco	 JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 JOSE EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 FABER ALBERTO MUÑOZ Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 MILENE JARAVA DIAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 ALONSO JOSE DEL RIO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico		

 JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 CÉSAR AUGUSTO LORDUY Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial
 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 FABIAN CASTILLO SUAREZ Senador de la República
 ALFREDO APE CUELLO BAUTE Representante a la Cámara Departamento del César	 JUAN DIEGO ECHAVARRIA SANCHEZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 ALEJANDRO CARLOS CHACON Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 375 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se dictan normas sobre campesinidad agro rural en Colombia y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2020

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE CAMPESINIDAD AGRO RURAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**CAPÍTULO I
Disposiciones generales**

Artículo 1º Objeto. El presente proyecto busca garantizar el acceso en condiciones de igualdad, a los beneficios sociales, educativos, y de capacitación para la productividad de los campesinos colombianos, buscando la sostenibilidad del campo mediante el bienestar de sus pobladores.

Parágrafo. Para esta ley se entenderá como campesino al hombre o una mujer, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos y otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo de la mano de obra familiar y otras formas artesanales de organización del trabajo.

Artículo 2º. Censo, Diagnóstico y Certificación. El Gobierno Nacional contará con un Censo, Diagnóstico y Certificación de los campesinos colombianos, zonas agropecuarias, entre otras. Se creará el certificado campesino como medio de acreditación. Estas medidas permitirán el establecimiento de una línea base que determine las condiciones sociales, educativas, productivas y de bienestar general, y dará garantía de acceso a los beneficios que brinda la presente ley.

El Censo se deberá actualizar en un periodo máximo de 5 años. Los respectivos informes deberán ser presentados al Congreso de la República en su respectiva comisión agraria.

Parágrafo. Las condiciones de Certificación serán reglamentadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, máximo 6 meses después de promulgada la presente ley.

**CAPÍTULO II
Política de retorno de los jóvenes al campo**

Artículo 3º. Política Pública de retorno de los jóvenes al campo. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el término de un (1) año a partir de la vigencia de la presente ley, deberá crear la política pública para el mantenimiento y el retorno de los jóvenes al campo,

con el fin de orientar medidas para que la realización del proyecto de vida de los jóvenes en el campo sea una posibilidad viable en nuestro país.

Artículo 4°. Educación en campesinidad. Las instituciones educativas públicas y privadas, ubicadas en zonas mayoritariamente campesinas, incluirán dentro de su currículum la formación en la cultura campesina y la importancia del sector agropecuario para la Nación.

Las instituciones educativas de educación básica y media, tanto del sector público como del sector privado, deberán adecuar sus currículos, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, para contemplar cátedras, cursos o los contenidos transversales descritos en el presente artículo.

Artículo 5°. Capacitación campesina. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), diseñará programas de capacitación, técnicos y tecnológicos especiales agro rurales, que incluyan biodegradación, separación y manejo de productos agrícolas, en concordancia con los planes de competitividad de cada territorio.

Artículo 6°. Línea Especial de Crédito para los jóvenes campesinos. El Icoetex contará con una línea especial de crédito condonable hasta en un 100% por una sola vez, para los jóvenes campesinos censados que accedan a educación superior en Ciencias Agropecuarias.

El Gobierno reglamentará las condiciones y características que debe cumplir la institución educativa, los requisitos que debe acreditar el aspirante, las causales de pérdida del crédito, y las formas de retorno del valor de lo prestado.

Artículo 7°. Financiación de investigaciones sobre campesinidad. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás entidades encargadas de la promoción y desarrollo de la investigación científica y de la investigación formativa en Colombia, crearán un rubro específico para la financiación de investigaciones sobre campesinidad en Colombia, especialmente tendientes al fortalecimiento de los actores dentro del sector agrícola de la economía colombiana, y a la investigación y desarrollo de nuevos métodos de producción agrícola.

Los estudios podrán hacerse desde las distintas áreas del conocimiento y deberán estar avalados por institutos de investigación, grupos de investigación acreditados ante Colciencias o por universidades oficialmente reconocidas.

Artículo 8°. Servicio Social Agrario. Créase el Servicio Social Agrario, como una opción para jóvenes campesinos que deseen permanecer en sus territorios y contribuir a la sostenibilidad del campo. Este servicio sustituirá el servicio militar obligatorio conforme a la regulación que expida el Gobierno Nacional en esta materia.

Artículo 14°. Acceso a recursos agrícolas. El Gobierno Nacional desarrollará una política de regulación de precios en insumos y recursos de producción agrícola, destinados a aquellos que estén certificados, como lo señala la presente ley. Adicionalmente, podrá desarrollar alianzas o convenios públicos-privados, para el mejoramiento de la competitividad del campo.

Artículo 15°. Logística agraria. El Gobierno Nacional establecerá el plan de Logística Agraria en concordancia con los planes de competitividad; desarrollando centros de acopio, canales de transporte y mercados campesinos, que garanticen condiciones de comercialización para los pequeños y medianos campesinos.

Parágrafo. El Gobierno podrá otorgar subsidios o créditos blandos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.

Artículo 16°. Investigación, Desarrollo y Tecnología. Agrosavia auspiciará por parte de los entes administrativos nacionales, municipales, distritales y departamentales los vínculos con las universidades para la consolidación de la transferencia tecnológica de los pequeños y medianos campesinos.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones incentivarán la conectividad campo ciudad mediante TIC a través de estímulos tributarios y subsidios a los campesinos y campesinas, para lograr que la totalidad del territorio rural de Colombia cuente con cobertura del servicio de Internet.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional estimulará y apoyará con incentivos tributarios, subsidios, créditos blandos, mejoramiento de vivienda, semilleros y semillas, fomento de la producción agroecológica, entre otros, a las familias que se comprometan con la protección y conservación de los recursos naturales e hídricos.

Artículo 17°. Asesoría en comercio exterior. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo creará las Agencias de Competitividad Agrícola en las principales zonas de concentración campesina, con el fin de asesorar a los mismos en un plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo posibles productos a producir según demanda, rutas de comercio, posibles negocios en comercio exterior, entre otros.

Estas agencias servirán para impulsar la producción, comercialización y consumo de los productos del campo, los cuales presentarán planes agrícolas a corto, medio y largo plazo, así como informes de seguimiento y alertas tempranas.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 18°. Seguimiento. El Departamento Nacional de Planeación generará un sistema de seguimiento de avances de cumplimiento de la presente ley y de la Ley 731 de 2002 "por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales".

CAPÍTULO III

Acciones afirmativas en el ámbito laboral, empresarial y de desarrollo social y económico

Artículo 9°. Igualdad de remuneración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, garantizarán que los campesinos tengan una remuneración igual o superior al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMMLV), para lo cual dispondrán de indicadores anuales de seguimiento y monitoreo de los sectores rurales colombianos. Esta remuneración puede ser proporcional para el caso del trabajo por jornales o a destajo.

El Gobierno Nacional creará una política de seguridad social para trabajadores informales del campo, que garantice acceso a la salud y pensión con modelos de subsidio y especialidad a las necesidades propias del sector.

Artículo 10°. Caja de Compensación Familiar Campesina. El Gobierno Nacional propiciará la creación de una Caja de Compensación Familiar Campesina, para favorecer el acceso de los campesinos a la misma. Esta tendrá como objeto social el recaudo de los aportes del 4%, el pago del subsidio familiar a los afiliados beneficiarios, y la prestación de actividades de servicios sociales, conforme a las disposiciones legales vigentes que rigen el Sistema del Subsidio Familiar.

La Caja de Compensación Familiar Campesina ofrecerá a sus afiliados y terceros beneficiarios, diferentes programas de servicios sociales de acuerdo con sus necesidades y las zonas geográficas en las que están ubicados, tendientes al fortalecimiento de la educación, capacitación, cultura, recreación y vivienda para contribuir con su bienestar.

Artículo 11°. Política Pública de compra a pequeños productores. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentará lineamientos para el establecimiento de una política de compra de cosechas a pequeños productores. Esta será desarrollada por los entes territoriales, mediante previa aprobación de sus concejos y/o asambleas, sujetándose a los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y de competitividad.

Artículo 12°. Vivienda rural. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las entidades territoriales a nivel municipal y departamental, destinarán recursos para la compra y construcción de vivienda rural que contemple anexos para el desarrollo agrícola.

Artículo 13°. Maquinaria agrícola. El Gobierno Nacional en coordinación con las entidades territoriales municipales y departamentales, desarrollarán un programa de compra de maquinaria agrícola que será entregada a las asociaciones y federaciones de agricultores, para que estos los destinen a los pequeños y medianos productores que no cuenten con la maquinaria para sus labores agrícolas. Habrá un control ciudadano que velará porque se le dé un uso en función de las actividades a las que fueron destinadas.

Artículo 19°. Apoyo a organizaciones no gubernamentales. El Gobierno promoverá y fortalecerá las organizaciones no gubernamentales que trabajen por los y las campesinas.

Artículo 20°. Servicios Públicos. Las entidades territoriales junto con el Gobierno Nacional, garantizará el acceso a los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales, teniendo en cuenta la Ley 142 de 1994 y las condiciones de prestación que establece la ley.

Parágrafo. El Censo que establece el artículo 2° de la presente ley, dará cuenta de la situación en la cual se encuentran los campesinos frente a los servicios públicos.

Artículo 21°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


AYDEE LIZABAZO SIBILLOS
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara
 Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2020

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE CAMPESINIDAD AGRO RURAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

El objetivo del Presente proyecto es crear una Ley de Campesinidad, en el cual se reúnan las principales necesidades de los campesinos y se establezcan lineamientos específicos para tales problemáticas, dentro de las cuales se destaca la insuficiencia en temas como Salud, Pensión, Educación, entre otros.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2018 Senado "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular".

- **AUTORES: HH.SS:** Alexander Lopez Maya, Alberto Castilla Salazar, Gustavo Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca, Julian Gallo Cubillos, Antonio Sanguino Paez, Griselda Lobo Silva. - **HH.RR:** Angela Maria Robledo, Maria Jose Pizarro, Omar de Jesus Restrepo, Leon Fredy Muñoz, Luis Alberto Alban, Jhon Jairo Cardenas.

Proyecto de Acto Legislativo No. 12 de 2016 Senado "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular".

- **AUTORES: HH.SS:** Alberto Castilla Salazar, Ivan Cepeda Castro, Jorge Enrique Robledo, Alexander Lopez Maya, Senen Niño Avendaño, Jorge Prieto, Luis Evelis Andrade, Horacio Serpa Uribe, Jorge Ivan Ospina. **HH.RR:** Alirio Uribe, German Navas Talero, Victor Correa Velez, Angela Maria Robledo, Oscar Ospina, Inti Asprilla.

Proyecto de Acto Legislativo No. 06 de 2016 Senado "Por medio de la cual se reconoce al campesinado como sujeto de derecho, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre consulta popular".

- **AUTORES: HH.SS** Alberto Castilla Salazar, Ivan Cepeda, Jorge Enrique Robledo, Alexander Lopez, Senen Niño, Jorge Prieto, Luis Evelis Andrade **HH.RR:** Alirio Uribe Muñoz, German Navas Talero, Angela Maria Robledo, Victor Correa V, Inti Asprilla y Oscar Ospina.

Proyecto de Ley No. 049 de 2015 Senado - 274 de 2016 Cámara "Por medio de la cual se establece el subsidio gubernamental a los aportes realizados por campesinos y otros sectores de escasos recursos economicos, al sistema de beneficios economicos periodicos beps y se dictan otras disposiciones".

- **AUTOR: H.S:** Guillermo Antonio Santos Marin.

Proyecto de Ley No. 13 de 2014 Cámara "por medio de la cual se declara una política de campesinidad agrorural en Colombia y se reconoce la participación política del campesino y se dictan otras disposiciones".

- **AUTORES: H.S.** Carlos Alberto Baena. **HH.RR** Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Guillermina Bravo Montaño.

Proyecto de Ley No. 251 de 2013 Senado "por medio de la cual se declara una política de campesinidad agro-rural en Colombia y se reconoce la participación política del campesino y se dictan otras disposiciones".

- **AUTORES: HH.SS.** Carlos Alberto Baena, Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgúez y Gloria Stella Díaz.

III. GENERALIDADES

LOS CAMPESINOS EN COLOMBIA

La Constitución Política Colombiana de 1991 excluyó e invisibilizó al campesinado colombiano, "olvidó" a uno de los actores principales del país y eje central de la sociedad rural. El campesinado colombiano es un actor importante en el sustento de la soberanía alimentaria, la preservación de los recursos naturales. En la actual ruralidad, los campesinos y campesinas son uno de los sectores vulnerables más abandonados y discriminados de Colombia. Asimismo, a las mujeres campesinas se les debe garantizar una protección especial y de ello, surge la necesidad de la creación de medidas que rompan con esa discriminación a estas mujeres. La Corte Constitucional ha señalado que "los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales".

¹ Final study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas. United Nation. General Assembly, February 2012. P. 9.
Ver en línea: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article4635>

² Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

El estudio de la economía campesina siempre se ha visto relegado a un segundo plano³ sin ver la importancia que este presenta en el desarrollo económico de nuestro país; se ha podido establecer la situación y el pensamiento del campesinado en Colombia durante la última década, donde se pudo analizar que existe la creencia general que, a mayor desarrollo, menor importancia del sector agropecuario y menor población rural. Sin embargo, a diferencia del nuestro, otros países desarrollados tienen un sector agrario fuerte, que les asegura la provisión de alimentos y genera efectos multiplicadores importantes en otros sectores⁴.

En Informe de Desarrollo Humano 2019 realizado por el PNUD menciona que Simon Kuznets fue el primero que abordó esta situación sistemáticamente, revelando lo que sería la curva o "U" invertida entre los niveles de ingreso y de desigualdad de los ingresos, y formuló la siguiente hipótesis:

"en un contexto de crecimiento económico, en el que el trabajo abandonaba el sector agrícola y el ámbito rural para orientarse hacia actividades económicas no agrícolas y urbanas (con un salario medio superior al de la agricultura y una distribución más amplia de las ganancias), la evolución de la distribución general de los ingresos pasaría por dos fases. Durante la fase inicial, la desigualdad generalizada en toda la economía aumentaría con el crecimiento económico, puesto que el peso relativo del sector no agrícola se incrementaba partiendo de niveles muy bajos. Sin embargo, a medida que disminuyera la proporción de mano de obra en el sector agrícola, se podría alcanzar un punto de inflexión y la desigualdad comenzaría a descender (dado el bajo peso del sector agrícola y rural)".

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda – CNP 2018, de 884.407 viviendas que hay en el Centro Poblado⁵, según los Materiales predominantes de los pisos, son 12.245 hechas en Mármol, parqué, madera pulida o lacada; 242.589 hechas en Baldosa, vinilo, tableta, ladrillo, laminado; 451 hechas en Alfombra; 446.838 hechas en Cemento, gravilla; 42.806 hechas en Madera burda, tabla, tablón, otro vegetal y 139.478 hechas en Tierra, arena, barro. Lo anterior es aún más gravoso en el sector Rural disperso, pues de 2.028.847 viviendas que hay en total, 15.517 tienen pisos de Mármol, parqué, madera pulida o lacada; 300.852 de Baldosa, vinilo, tableta, ladrillo, laminado; 946 de Alfombra; 897.737 de Cemento, gravilla; 205.662 de Madera burda, tabla, tablón, otro vegetal y 608.133 de Tierra, arena, barro. La situación en la cual vive la población del Centro Poblado y del Sector Rural disperso contrasta a la situación de la población de cabecera en donde de un total de 10.567.475 viviendas, 508.675 tienen piso de Mármol, parqué, madera pulida o lacada; 7.467.163 de Baldosa, vinilo, tableta, ladrillo, laminado; 32.125 de Alfombra; 2.147.350 de Cemento, gravilla; 166.584 de Madera burda, tabla, tablón, otro vegetal y 245.578 Tierra, arena, barro.

³ Ibidem, P. 3.

⁴ Ver en línea: <https://www.monografias.com/trabajos6/eccocam/eccocam.shtml>

⁵ Ver en línea: https://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/UNDP_Co_PUB_hdr_2019_esp.pdf

⁶ Ver en línea: http://sistema59.dane.gov.co/redcol/CNPV2018/VIVIENDAS_Cuadros%20CNPV_2018.htm

Los campesinos necesitan que el Estado incentive la pertenencia por sus parcelas, por sus raíces, por su arraigo hacia el campo; así estos no tienen que salir de su tierra a aventurar en el área urbana.

Aunado a lo anterior, en la Encuesta de Cultura Política del DANE 2019⁷, se preguntó a 43.156 personas de 24 departamentos del país y en Bogotá, si se reconocen como campesinos o campesinas, o si lo hicieron en el pasado y si la comunidad en la que viven es campesina. Estas tres preguntas fueron resultado de un consenso entre el DANE y expertos/as, líderes campesinos, el Ministerio Público, el Ministerio de Agricultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh). En ella se evidenció que el 31,8% de la población encuestada se identifica como campesina, "en el departamento del Cauca esta cifra llega casi a la mitad (48,7%), mientras que en la región Oriental es del 44,3%, en el Pacífico del 34%, en la región Central del 36,4%, en el Caribe del 32,2% y en Bogotá llega al 10%".

Con respecto a las oportunidades que tienen los jóvenes en el campo se evidenció que el 8.4% de la población campesina no sabe leer ni escribir, "frente al 5,2% del total nacional que identificó el Censo de 2018. Además, el máximo nivel educativo alcanzado por las personas entre los 18 y los 40 años que se reconocen como campesinas es la educación media (bachillerato), mientras que la mayoría de los adultos entre 41 y 65 solo terminaron la básica primaria (...) urge crear medidas dirigidas a las y los jóvenes campesinos. La población mayor a 65 años que se reconoce como campesina es del 36,7%, en el rango de los 41 a los 64 años está el 34,3%, entre los 26 y los 40 años el 31% y los más jóvenes (de 18 a 25) son el 24,5%".

La situación de la campesinidad no es muy favorable según el "GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL, POBREZA EXTREMA RURAL Y PIB PER CÁPITA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1980-2016)" del PANORAMA DE LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOLUCIONES DEL SIGLO XXI PARA ACABAR CON LA POBREZA EN EL CAMPO 2018, realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura:



⁷ Ver en línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecopolitica/pres_ECP_poblacioncampesina_19.pdf

⁸ Ver en línea: <https://www.dejusticia.org/colombia-tiene-la-primer-a-radiografia-de-su-poblacion-campesina/>

⁹ Ibid.

Asimismo, el mencionado informe muestra que el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional rural en Colombia, del año 2008 al año 2012 pasó de 73% a 66%, en comparación a países como Chile que bajó del año 2003 a 2011 de un 30% al 12% o Uruguay que durante los años 2005 a 2012 pasó de un 41% a un 13%.

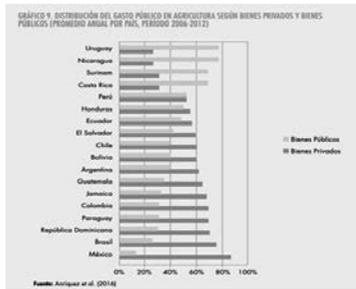
El siguiente gráfico se muestra el crecimiento anual del empleo agropecuario en América Latina y el Caribe, en comparación con el crecimiento del empleo en otras áreas:

Tabla 16. Crecimiento anual del empleo agropecuario y total en América Latina y el Caribe

País	Crecimiento del empleo agropecuario	Crecimiento del empleo
Estado Plurinacional de Bolivia	-1,2	3,9
Brasil	2	1,6
Chile	0,2	2,8
Colombia	1,2	2,8
Costa Rica	0,7	2,5
Ecuador	0,1	1,2
El Salvador	2,1	1,3
Guatemala	2	1,9
Honduras	2,9	3,1
México	0,7	2
Nicaragua	3,2	4,4
Panamá	1,4	3
Paraguay	0,5	3,8
Perú	0,9	2,5
República Dominicana	1,4	2,5
República Oriental del Uruguay	-1,9	1,6
República Bolivariana de Venezuela	0,1	2,3
Promedio	0,7	2,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Hebe (2016).

El siguiente gráfico muestra la distribución del gasto público en agricultura según bienes privados y bienes públicos:



transformación y para obtener un mayor valor agregado a los productos agrícolas, buscando no sólo el manejo empresarial del sector a todos los niveles, sino también los mercados internacionales. Aunque los resultados sólo se podrían ver en el largo plazo, es necesario que el país modifique su enfoque y sus instrumentos de política utilizados por varios lustros que, hasta el momento, no han podido crear un sector rural y agrícola fuerte y que sólo han llevado a la crisis estructural económica y social que se vive.

El objetivo es convertir al productor agrario, pequeño y mediano, en empresarios agrícolas a través de su participación activa en toda la cadena productiva, generar mayor valor agregado y obtener mayores retornos a su actividad. Además, proporcionar el acceso equitativo de los productores a los recursos de producción, y a los instrumentos de política para impulsar la producción y mejorar la calidad de vida de la población rural.

Lo que se debería buscar es que la política de desarrollo rural esté integrada al agropecuario, a través de aldeas agrícolas, donde la población rural tenga acceso a vivienda con servicios públicos y a tierras para su explotación, teniendo como objetivo la producción y transformación de un producto predeterminado por la necesidad del mercado y el potencial del suelo y con el manejo empresarial de dicha producción. "Se busca que el productor se convierta en un pequeño empresario que, individualmente o a través de la asociación empresarial, produzca no solo la cosecha, sino también productos agroindustriales y, por consiguiente, obtenga un mejor retorno a su actividad y a su calidad de vida"¹⁵. Es mirar al sector desde la demanda en contraposición a la oferta.

El Ministerio de Agricultura implementó el programa "El Campo Emprende", que busca que la población en especial las personas campesinas intervengan en el proyecto "Construyendo Capacidades Empresariales, Rurales, Confianza y Oportunidad" y puedan así acceder a planes de negocio con financiación¹⁶; este es un ejemplo de las medidas que se deben realizar en pro de la población campesina y productora en el país.

La política agraria, en su principio básico, debe conocer las características y composición de la demanda. El crecimiento de las ciudades crea cambios en las costumbres alimenticias de la población, segmenta el mercado y, por consiguiente, crea la necesidad de nuevas técnicas de producción, de transformación y de comercialización de los productos agropecuarios. El productor agropecuario debe tener acceso a estas tendencias con el fin de que su producción se adapte a estos cambios.

"En general, se debe capacitar al productor pequeño y mediano, en forma individual y comunitaria, con el fin de crear empresarios a escala y, a través de asociación o individualmente, dinamizar la producción. Para esto, es necesario fomentar la transferencia de tecnología a nivel municipal y regional tanto en producción agropecuaria, como en el manejo de productos de cosecha, en la transformación primaria y en aspectos económicos y administrativos. Programas y proyectos que permitan el acceso a

¹⁵ Ver en línea: <https://joaquinuzman.limdfree.com/>
¹⁶ Ver en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/convocatorias/Paginas/EI%20Campo%20Emprende%20convocatoria%202020.aspx>

En Colombia, hay una disminución de la población rural propiamente dicha, y a pesar del movimiento de la población hacia zonas urbanas, la población depende fundamentalmente del sector agropecuario, a tal punto que de un total de 44.164.417 de personas que fueron censadas en Colombia, según el Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018 del DANE, 34.107.027 viven en la Cabecera, y tan solo 3.147.196 en el Centro Poblado y 6.910.194 en el grupo Rural Disperso Además, determina que de 3.147.196 personas que viven en el Centro Poblado, solamente 1.845.850 habían nacido en ese municipio y 1.223.981 habían nacido en otro municipio; de las 6.910.194 personas que viven en el sector Rural disperso, 4.294.528 habían nacido en el mismo municipio y 2.464.707. Lo anterior es un contraste con la información de la Cabecera, pues de 34.107.021 que viven allí, 18.707.747 nacieron la cabecera y 14.129.163 se trasladaron desde otro municipio¹⁰.

En Informe de Desarrollo Humano 2019 realizado por el PNUD determina que el 67% de las personas en situación de pobreza multidimensional vive "en países de ingreso medio; el 85%, en zonas rurales; y el 46% se encuentra en situación de pobreza severa" y que "Las personas pobres que viven en zonas rurales tienden a sufrir privaciones en esferas como la educación y el acceso al agua, el saneamiento, la electricidad y la vivienda"¹¹.

Según el DANE, los cinco Departamentos más poblados son: Bogotá 7.181.469; Antioquia 5.974.788; Valle del Cauca 3.789.874; Cundinamarca 2.792.877 y Atlántico 2.342.265¹². El informe señala que "Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural"¹³.

Se debe iniciar un proceso de productividad agropecuaria, con la restitución de tierras a sus legítimos dueños, y el encasamiento de los procesos de desarrollo rural con los verdaderos actores del sector; no podemos empezar a construir este futuro sobre bases falsas e inciertas. "Al campesino y a sus labores, hay que darles consistencia y perdurabilidad jurídica, para que en adelante sepan a qué atenerse con su desempeño, señalándoles con precisión cuáles son sus deberes, derechos y obligaciones. Estas decisiones no deben ser políticas de Gobierno, deben ser políticas de Estado. Ser campesino en Colombia es sumamente fácil, basta con decirlo."¹⁴.

Por esto valdría la pena proponerse un programa de desarrollo del sector rural y agrícola que implique no sólo la unión de esfuerzos del Estado y de todos los sectores, sino también un cambio de mentalidad con relación a la propiedad y explotación de la tierra. Dentro de los principales cuellos de botella del sector está el volumen de producción y los esfuerzos individuales que no permiten la inversión de recursos significativos ni una intervención agresiva en el mercado; se expone además la necesidad de desarrollar aldeas agrícolas vinculadas a grandes extensiones y con objetivos específicos de producción,

¹⁰ Ver en línea: http://systema59.dane.gov.co/redcol/CNPV2018/PERSONAS_DEMOGRAFICO_Cuadros%20CNPV_2018.htm
¹¹ Ver en línea: file:///E:/Descargas/UNDP_Co_PUB_hdr_2019_esp.pdf
¹² Ver en línea: http://systema59.dane.gov.co/redcol/CNPV2018/PERSONAS_DEMOGRAFICO_Cuadros%20CNPV_2018.htm
¹³ <http://blogs.portafolio.co/507-palabras/colombia-un-pais-rural/>
¹⁴ <http://pnudcolombia.org/inch2011/>
¹⁵ Ver en línea: <https://www.elespectador.com/opinion/los-campesinos-donde-estan-columna-229481/>

la información tecnológica y de lineamientos de política y otros programas del Estado, son fundamentales para la igualdad de oportunidades de la población rural."¹⁷

Solo a través de la capacitación en producción, en el manejo de poscosecha, en la transformación primaria, en aspectos económicos y administrativos, y del acceso a la información de mercado y de los instrumentos de política agropecuaria, la población rural podrá elevar su productividad y, por consiguiente, lograr competitividad de sus productos.

El quehacer del campesino en Colombia, es un oficio digno de reconocimiento debido a su trayectoria y el esfuerzo que el desarrollo de esa actividad implica. Según el profesor Richard Barker de la Universidad de Cambridge en el Reino Unido, una Profesión "Es el resultado de una categoría particular de las personas a las que pedimos consejo o contratamos servicios, porque ellos tienen el conocimiento y las habilidades que nosotros no poseemos". Al interior de la sociedad una profesión es una actividad especializada del trabajo dentro de la sociedad; quien ejerce dicha actividad se le denomina profesional.

Las poblaciones campesinas deben gozar en plenitud de sus derechos, dado que eso genera como consecuencia automática el mejor desempeño en la labor agrícola; sin desconocer que un trabajador campesino en condiciones óptimas de trabajo va a aumentar sus ingresos, porque tiene factores de motivación que aumentan su desempeño, estimulando por ende la tecnificación en la labor que desarrollan.

Los productores agrícolas pequeños y medianos, deben ser un elemento con participación activa, pero es el Estado quien debe garantizar las condiciones en materia de Seguridad Social, Economía, para activar dichos actores y así incentivar el trabajo del Campesino, evitando el desplazamiento a la zona rural y generando condiciones de estabilidad, que permitan que aquellos que han abandonado las labores agrícolas retornen al campo¹⁸.

En Colombia es necesario establecer políticas perdurables, que proporcionen estabilidad jurídica, que protejan a los pequeños y medianos campesinos; con las cuales ellos se sientan identificados y protegidos por el Estado, generando sentido de pertenencia por su condición campesina.

El Ministerio de Agricultura expidió la Resolución No. 0464 de 2017¹⁹, donde se adoptan lineamientos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria; con ella también se quiere implementar un modelo educativo con miras a política pública, donde los profesores y docentes tengan capacitaciones, los colegios rurales y agropecuarios se fortalezcan, así como la educación de los niños,

¹⁷ Ver en línea: <https://www.monografias.com/trabajos6/ecocam/ecocam.shtml> y https://www.academia.edu/10937298/Hacia_una_nueva_Econom%C3%ADa_Campesina_Segunda_parte_
¹⁸ Proyecto de Ley No. 251 de 2013 Senado. Ver en línea: <http://leves.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-leve/periodo-legislativo-2010-2014/2012-2013/article/251-por-medio-de-la-cual-se-declara-una-politica-de-campesinidad-agro-rural-en-colombia-y-se-reconoce-la-actividad-del-campesino>
¹⁹ Ver en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/Normalidad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>

niñas y adolescentes en el campo. Estas medidas tienen que fortalecerse con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las zonas rurales más apartadas de nuestro país.

La comunidad internacional tiene su mirada puesta en el campo, el Comité Asesor presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas informe donde consta "a pesar del marco existente de derechos humanos, campesinos y otras personas viviendo en zonas rurales son víctimas de violaciones múltiples de derechos humanos que tienen por efecto la extrema vulnerabilidad en frente al hambre y la pobreza" (párrafo 63 - Documento A/HRC/19/753, traducción tomada de FIAN Internacional).

Además, según el PANORAMA DE LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOLUCIONES DEL SIGLO XXI PARA ACABAR CON LA POBREZA EN EL CAMPO 2018, realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el apoyo al cultivo de coca "se trata de una fuente de ingresos permanente en un contexto de precariedad, aun cuando se reconoce que los productores rurales de estos cultivos son los menos beneficiados por el tráfico ilícito de drogas (UNODC, 2016). No obstante, existe consenso respecto a que las poblaciones rurales que incursionan en cultivos ilegales suelen vivir en condiciones de precariedad económica y de falta de acceso a servicios públicos. Por consiguiente, se parte de la premisa de que resulta imperativo abordar estos factores estructurales e incluir a esta población en los proyectos nacionales de desarrollo."

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) en su 21 sesión en septiembre de 2012 decide sobre medidas para proteger los derechos de los campesinos, siendo los productores de alimentos a pequeña escala que tienen el rol fundamental de alimentar a la población mundial, el estudio realizado por el comité asesor que identifica 5 causas de discriminación y vulnerabilidad de los campesinos.

1. La expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzosos.
2. La discriminación sexual.
3. La ausencia de reforma agraria y de políticas de desarrollo rural.
4. La ausencia de salarios mínimos y de la protección social en el contexto de privatización de la tierra.
5. La represión y penalización de los movimientos de defensa de los derechos de las personas que trabajan en zonas rurales.

Sobre la necesidad de marcos normativos específicos de protección afirma "a pesar del marco existente de derechos humanos, campesinos y otras personas viviendo en zonas rurales son víctimas de violaciones múltiples de derechos humanos que tienen por efecto la extrema vulnerabilidad en frente al hambre y la pobreza. Para superar esta situación y avanzar sus derechos, es necesario (a) mejorar la aplicación de las normas internacionales existentes; (b) colmar las lagunas normativas en el derecho internacional de derechos humanos, y (c) elaborar un nuevo instrumento legal sobre los derechos de las personas trabajando en zonas rurales" (A/HRC/19/75, párr. 63).

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

- **ARTÍCULO 66.** Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.
- **ARTÍCULO 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. (...)

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

MARCO LEGAL

- **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).
- **Ley 811 de 2003**, por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 731 de 2002**, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
- **Ley 160 de 1994**, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 101 de 1993**, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

- **Resolución 000088 de 2020 del Ministerio de Agricultura** (Realiza distribución de recursos del programa de vivienda de interés social prioritario para el 2019), va en concordancia con Resolución N° 000116 de 2019.
- **Resolución 000247 de 2019 del Ministerio de Agricultura** (Otorga apoyo a la comercialización de fibra de algodón)
- **Resolución 000218 de 2019 del Ministerio de Agricultura** (Establece programa de incentivo de coberturas de precio a los productores de maíz amarillo y blanco)
- **Resolución 000229 de 2019 del Ministerio de Agricultura** (Establece incentivo al almacenamiento de arroz en departamentos como Arauca, Meta, Guaviare, entre otros.)
- **Resolución N° 000116 de 2019 del Ministerio de Agricultura** (Adopta reglamento operativo del otorgamiento del subsidio familiar de vivienda de interés social en cumplimiento con lo establecido en el Decreto Ley 890 de 2017).
- **Decreto Ley 890 de 2017** (Dicta disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural).
- **Resolución 000464 de 2017 del Ministerio de Agricultura** (Adopta lineamientos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria).
- **Resolución 003168 de 2015 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)** (Reglamenta y controla la producción de semillas producto del mejoramiento genético).

El informe concluye con la recomendación que "el Consejo de Derechos Humanos cree un nuevo procedimiento especial para mejorar la promoción y la protección de los derechos de los/as campesinos/as y otras personas que viven en zonas rurales", y que "desarrolle y adopte un nuevo instrumento internacional de derechos humanos sobre los derechos de los/as campesinos/as y otras personas que viven en zonas rurales" (párrafo 74). Esta recomendación fue adoptada en la 21 período de sesiones determinando: "Decide establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en el área rural, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor y sin prejuzgar las posibles opiniones y propuestas pertinentes del pasado, el presente o el futuro" (A/HRC/RES/21/19).

Las disposiciones generales de la presente ley se fundamentan en las conclusiones y proyección de resolución propuesta en el informe del "Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas", por lo cual se copian algunas de sus determinaciones por ser altamente pertinentes para el caso colombiano²⁰.

Finalmente, con respecto al empleo informal y teniendo en cuenta la información que nos suministra el Informe de Desarrollo Humano 2019 realizado por el PNUD, se debe buscar que las mujeres y los hombres logren desarrollarse formalmente, pues se ha evidenciado cómo, siendo ya difícil para el campesino proyectarse como profesional, para las mujeres es aún más complicado.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

MARCO CONSTITUCIONAL

- **ARTÍCULO 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.
- **ARTÍCULO 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.
- **ARTÍCULO 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

²⁰ Idem.

- **Resolución 000101 de 2015 del Ministerio de Agricultura** (Se transfieren recursos al Banco Agrario para el programa de vivienda de interés social), busca otorgar dineros bajo la modalidad de subsidios para la vivienda de interés social rural.

V. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que, no obstante, lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Esta iniciativa busca mejorar las condiciones sociales y económicas de los campesinos y campesinas.

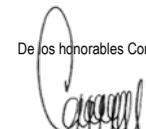
VI. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 10 antes mencionado, se encuentran: a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado; b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con la producción e investigación agrícola; pequeños productores que se puedan beneficiar de la política de compra de cosechas; asociaciones y federaciones de agricultores, sin perjuicio de otras circunstancias que considere cada congresista de acuerdo a su caso.

De los honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Senador de la República
—Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
Senador de la República
Partido Político MIRA


AYDEE LIZABAZO SUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Partido Político MIRA

C O N T E N I D O

Gaceta número 829 - Martes. 1º de septiembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 371 de 2020 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales.....	1
Proyecto de ley número 372 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea y regula el Fondo de Financiación Voluntario y Solidario de la Vacuna para el Covid-19. -Ley de la hermandad colombiana-	2
Proyecto de ley número 373 de 2020 Cámara, por medio del cual se establece como obligatorio en todas las instituciones educativas la cátedra de formación ciudadana y se articula en un solo eje curricular con las cátedras estudios afrocolombianos, la atención educativa para grupos étnicos, la educación ambiental y la cátedra para la paz.....	5
Proyecto de ley número 374 de 2020 Cámara, por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales	9
Proyecto de ley número 375 de 2020 Cámara, por medio de la cual se dictan normas sobre campesinidad agro rural en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	17