



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° 1146

Bogotá, D. C., lunes, 19 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 21 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2020 SENADO

por medio del cual se promueve la inclusión financiera en seguros, la gestión de riesgos y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No _____ 2020 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

Artículo 1°_ Objeto. La presente Ley tiene por objeto la promoción, acceso y uso de los seguros inclusivos en un marco de gestión de riesgos con fines de profundización en la inclusión financiera y mayor eficiencia en cobertura, incentivando el desarrollo de estos instrumentos en el país, así como extender sus beneficios a las poblaciones más vulnerables que perciben transferencias monetarias de los programas sociales, y aquellos que por las características de exposición al riesgo requieren de un seguro paramétrico que reduzca impactos negativos sobre sus actividades económicas.

Artículo 2°_ Definición de los Seguros Inclusivos. Adóptese la siguiente definición: los seguros inclusivos son productos que se comercializan a través de los ramos definidos como aquellos que favorecen la inclusión financiera en seguros, principalmente aquellos que se basan en la voluntariedad en el acceso y que están destinados al mercado excluido o desatendido, es decir, a aquellos que nunca antes han estado cubiertos por un seguro, entre ellos: poblaciones vulnerables y de bajos ingresos, clase media emergente y consolidada, pequeña y mediana empresa, población rural, mujeres, jóvenes, personas en condición de discapacidad, minorías étnicas, entre otros.

Artículo 3°_ Modifíquese el artículo 1088 del Decreto 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de Comercio, agregando un párrafo así:

Artículo 1088. Carácter Indemnizatorio del Seguro. Respecto del asegurado, los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituir fuente de enriquecimiento para el asegurado. La indemnización podrá comprender a la vez el daño emergente y el lucro cesante, pero este deberá ser objeto de un acuerdo expreso.

Parágrafo. El Seguro Paramétrico o por índice es una modalidad de contrato de seguros en el que la ocurrencia de un siniestro se determina a partir de la detonación de un índice predefinido en el contrato, y conforme a la verificación de superación o no del índice, con base en datos objetivos e independientes del comportamiento del tomador o asegurado. Los seguros paramétricos no se transan en mercados secundarios o de valores, y por lo tanto, no son mecanismos de especulación o arbitraje.

Artículo 4°_ Modifíquese el artículo 1077 del Decreto 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de Comercio, así:

Artículo 1077. *Carga de la Prueba.* Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso. El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad.

En el caso de los seguros paramétricos, la ocurrencia del siniestro y su cuantía se demostrarán con la verificación de la realización o completitud del parámetro o índice, de acuerdo con el modelo utilizado en el diseño del seguro y definido en el respectivo contrato.

Artículo 5°_ Protección para los Hogares vulnerables beneficiarios de programas de Transferencias Monetarias.

El Gobierno Nacional adoptará medidas de aseguramiento frente al riesgo de muerte y frente al riesgo de catástrofe de los hogares beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas de ingresos. Esas medidas cobijarán a los hogares beneficiarios actuales de ambas modalidades, así como a los hogares graduados, en los últimos dos años, de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

Los mecanismos de aseguramiento, mediante los cuales se trasladan los riesgos al mercado de seguros, deberán garantizar una compensación monetaria por una suma única a las familias mencionadas en caso de muerte del receptor de la transferencia monetaria y/o el pago de una suma asegurada a las familias afectadas como resultado de la ocurrencia de una catástrofe de origen natural cuyas consecuencias deriven en pérdidas o daños en sus viviendas.

La financiación de las primas de los seguros correspondientes se hará, o bien con los recursos que, para este propósito, disponga el Gobierno Nacional en el Presupuesto General de la Nación, o con no más de un porcentaje del incentivo anual otorgado a los hogares, el cual será reglamentado por el Gobierno.

En este último caso, el destino del incentivo estará dirigido, en una pequeña proporción, al pago de las primas de los seguros de vida y de incendio y terremoto que protejan a los hogares beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas de ingresos.

Artículo 6°_ Modifíquese el artículo 14° de la Ley 115 de 1994 *Por la cual se expide la Ley General de Educación*, en su literal (f) y agréguese un nuevo literal (g) así:

Artículo 14°. **ENSEÑANZA OBLIGATORIA.** En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

(...)

f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros para la gestión de riesgos, en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores.

g) El desarrollo de competencias económicas, financieras y en gestión de riesgos que permita a los estudiantes decidir de manera razonada y responsable, administrar eficientemente los recursos y riesgos, y planear sus metas.

(...)

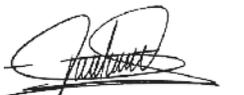
Artículo 7°_ Evaluación Periódica. El Gobierno Nacional deberá evaluar de manera periódica las medidas que se adopten para dinamizar el desarrollo de los seguros inclusivos en el país, y dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará lo referido a esta evaluación.

El Gobierno Nacional informará anualmente al Congreso de la República sobre los avances y resultados de las medidas que se adopten para dinamizar los seguros inclusivos.

Artículo 8°_ Reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de funcionamiento de los seguros inclusivos, con el objetivo de estimular el desarrollo de este tipo de seguros y su constante crecimiento.

Artículo 9°_ Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.

De los Senadores y Representantes a la Cámara,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS



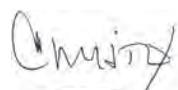
FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador



MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora



ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI
Senador



ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara



EFRAÍN JOSE CEPEDA ZARABIA
Senador



ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE
Representante a la Cámara



EDGAR ENRIQUE BALACÍO MIZRAHI
Senador de la República



WADITH ALBERTO MANZUR
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139, 140 y 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales, el presente proyecto de Ley se propone como iniciativa legislativa cuyo fundamento específico versa sobre la competencia de interpretación de la Ley, toda vez que acude a la Cámara de Origen para disponer su estudio, debate y planteamientos legales sobre los que versa la materia.

I. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La inclusión financiera, entendida como el acceso y uso de servicios financieros formales por parte de las personas y empresas, es cada vez más relevante en las agendas de política pública, dados sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad y, en consecuencia, en el desarrollo económico y social de los países.

En materia de seguros, numerosas investigaciones académicas han logrado demostrar que, en presencia de este instrumento de transferencia de riesgos, ante choques económicos, los hogares logran suavizar su consumo y no se tienen que ver abocados a la venta de activos productivos, al uso de sus ahorros, al retiro de los hijos de la escuela o al sobre endeudamiento. Un estudio de Dietrich e Ibáñez (2015)¹ sobre los cultivadores de tabaco en Colombia, arrojó que, ante un choque climático, quienes tenían seguros no recurrieron, o recurrieron menos, a préstamos para enfrentar la emergencia.

El seguro no sólo permite enfrentar con mayor solvencia situaciones adversas, sino que, con su sola tenencia, ha mostrado favorecer la inversión en actividades más riesgosas, pero que generan mayores retornos. Es así como, de acuerdo con Cai *et al.*, (2010)² la tenencia de seguros agropecuarios en una región del suroeste de China incrementó la propensión de los granjeros a cultivar, mientras que Cole *et al.*,³ encontraron que la disponibilidad de seguros modificó las decisiones de producción e inversión de pequeños y medianos productores en la India, observándose un ligero incremento de las inversiones en los cultivos y mejores retornos.

¹ Dietrich, S; Ibanes, M (2015): Impact of weather insurance on small scale farmers: A natural experiment, Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth - Discussion Papers, No. 165, Courant Research Centre Poverty, Equity and Growth, Göttingen.

² Cai, H; Chen, Y; Fang, H; Zhou, L (2009): Microinsurance, trust and economic development: evidence from a randomized natural field experiment. National Bureau of Economic Research. Working Paper, No. 15396, Cambridge.

³ Cole, S; Bastian, G; Vyas, S; Wendel, C; Stein, D (2012): The effectiveness of index-based micro-insurance in helping smallholders manage weather-related risks. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

De acuerdo con la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (2015)⁴, IAIS por sus siglas en inglés, el seguro también es una herramienta que contribuye al logro de varios objetivos de la política pública tales como mejorar el acceso a la salud y la educación por parte de la población, hacer frente a los efectos del cambio climático y garantizar la seguridad alimentaria.

En el contexto colombiano, recientemente se conocieron los resultados del último reporte de inclusión financiera para el país⁵, que, si bien muestra avances en el acceso y uso de productos financieros, también evidencia un rezago en materia de seguros. Al cierre de 2019, el total de primas emitidas alcanzó \$ 30 billones y la penetración de estos productos en Colombia (primas/PIB) se ubicó en 2,82%, mientras que en Latinoamérica fue de 3,2% y el promedio mundial alcanzó el 7,23%⁶.

En materia de densidad del seguro, que corresponde al gasto promedio por habitante en productos de aseguramiento, el país también se ubica con indicadores rezagados frente a la región y el mundo: el gasto per cápita en seguros al cierre de 2019 fue de USD\$ 182 en Colombia, USD \$ 244 en Latinoamérica y el Caribe, y USD \$818 a nivel global. Las economías de la OCDE, grupo del cual Colombia ya hace parte, tienen un gasto promedio por habitante superior a los USD \$3.600.

El desafío de la inclusión financiera en seguros para Colombia tiene como referente el potencial de 38,5 millones de ciudadanos con ingresos bajos y medios, lo que equivale al 76% de la población del país.

De acuerdo con el último reporte de inclusión financiera de los \$30 billones de primas, \$16,7 billones (55,6%) corresponden a primas emitidas en ramos de seguros inclusivos, los cuales se definen como aquellos en los que la adquisición de seguros obedece a la voluntariedad del tomador, excluyendo a los seguros obligatorios o inducidos, al estar atados a productos de crédito. Es de resaltar que la participación del valor de las primas de seguros inclusivos dentro de valor total de las primas emitida muestra una tendencia creciente en los últimos años: 49,5% en 2016; 52,4% en 2017; 54,3 en 2018 y 55,6% en 2019.

⁴ IAIS (2015): *Issues paper on conduct of business in inclusive insurance*. Disponible en: <https://www.iaisweb.org/page/consultations/closed-consultations/2015/issues-on-conduct-of-business-inclusive-insurance>

⁵ SFC, Banca de las Oportunidades (2020): Reporte de inclusión financiera 2019. Disponible en <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/informes/inclusion-financiera/reporte-de-inclusion-financiera/reporte-de-inclusion-financiera-10104559>

⁶ SwissRe (2020): World insurance: riding out the 2020 pandemic storm. Disponible en <https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/sigma-2020-04.html>

De acuerdo con el Estudio de Demanda de Seguros adelantado por Banca de las Oportunidades, la Superintendencia Financiera de Colombia y Fasecolda (2018)⁷, en Colombia, sólo el 30,3% de los hogares tiene, por lo menos, un seguro voluntario.

La tenencia de estos seguros varía según el área urbana o rural: 30% en las ciudades; 22,1% en municipios rurales y 15,5% en municipios rurales dispersos.

Los eventos que más afectan económicamente a los hogares son la pérdida de empleo (29,2%), la muerte de algún miembro del hogar (24%) y la enfermedad o accidente de algún integrante del núcleo familiar (12,4%). Frente a dichos eventos, las principales medidas que los hogares adoptan son: reducción de gastos (42%), obtención de préstamos de particulares (20%) y uso de un seguro (14%).

La posesión de un seguro ayuda a superar más rápidamente estas dificultades, de ahí que el 93,1% de los hogares colombianos considere que el seguro le sirvió para afrontar eventos inciertos.

2. SEGUROS INCLUSIVOS

2.1. Evolución de la definición: de los microseguros a los seguros inclusivos

El proceso de inclusión financiera en seguros se ha implementado, de manera general, a través de tres tipos de productos: los “seguros masivos”, los “seguros inclusivos” y los “microseguros”. Desde principios de los años noventa, los “microseguros” empezaron a ser considerados como una posible herramienta en el marco de distintos programas públicos y de organismos internacionales, que tratan de ayudar a mejorar las condiciones de vida de personas con bajos ingresos. Sin duda, el “microseguro” es un instrumento que puede utilizarse para proteger a la población económicamente más vulnerable ante gastos imprevistos por la ocurrencia de un evento susceptible de ser mutualizado a través de la técnica aseguradora⁸.

En 1995, el Banco Mundial lanzó el Grupo Consultivo para apoyar a los más pobres (CGAP por sus siglas en inglés), una iniciativa enfocada en fortalecer la resiliencia de la población de menores ingresos, por medio de los servicios financieros⁹. En el 2002, en el marco del grupo consultivo, fue establecido un Grupo de Trabajo en Microseguros, constituido por

⁷ Banca de las Oportunidades, SFC y Fasecolda (2018) Estudio de Demanda de Seguros. Disponible en http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-02/Banca_InformeSeguros_WEB-Final%20v1mpres-2019-0.pdf
⁸ MAPFRE Economics (2020), Inclusión financiera en seguros, Madrid, MAPFRE Economics.
⁹ World Bank (2002): Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP). Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/433421468153290801/pdf/514460WP0GLB0C10Box34202801PUBLIC1.pdf>

organizaciones donantes, agencias multilaterales, ONGs, compañías de seguros privadas y otras partes interesadas¹⁰.

En el 2003, fueron creados los primeros subgrupos de trabajo para coordinar mejor las actividades del Grupo de Trabajo en Microseguros, incluido un subgrupo sobre operaciones, demanda y difusión. El resultado de dichos subgrupos fue el documento “Las buenas y malas prácticas en microseguros”, el cual consolidó estudios de caso al respecto y, a su vez, sirvió de base en 2006 para una publicación clave en la materia: “Protegiendo a los pobres: un compendio sobre microseguros”.

En 2004 el Grupo Consultivo para apoyar a los más pobres (CGAP por sus siglas en inglés) publicó “Los Principios Claves de las Microfinanzas”, los cuales fueron avalados por el G8 y posicionaron, a nivel internacional, la importancia de ofrecer productos complementarios, como los “microseguros”, a las poblaciones de menores ingresos para mejorar su calidad de vida¹¹.

En 2007, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS por sus siglas en inglés), hizo el primer esfuerzo para estandarizar el conocimiento y experiencia de la industria de los microseguros en su reporte “Aspectos de regulación y supervisión de microseguros”, definiendo los microseguros como “un seguro al que tiene acceso la población de bajos ingresos, proporcionado por una variedad de entidades diferentes, pero administrado de conformidad con las prácticas de seguros generalmente aceptadas (que deben incluir los Principios Básicos de los Seguros). [...] El microseguro no es un producto específico o una línea de producto. Además, no está limitado a un tipo específico de proveedor. Microseguros es servir a un segmento específico de ingresos, por ejemplo, el segmento de bajos ingresos de la población”¹².

En 2009 se dio una proliferación en el impulso de redes y programas internacionales que siguieron impulsando los microseguros en el mundo. En primer lugar, el Grupo de Trabajo de Microseguros del CGAP evolucionó, instaurándose el *Microinsurance Network*, única red internacional que busca desarrollar y fortalecer los microseguros en el mundo. En segundo lugar, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lanzó el Programa *Impact Insurance*, con el objetivo de dar visibilidad al impacto y potencial de los microseguros en el mundo. Por último, con el apoyo de la IAIS y otros organismos internacionales, se lanzó la Iniciativa

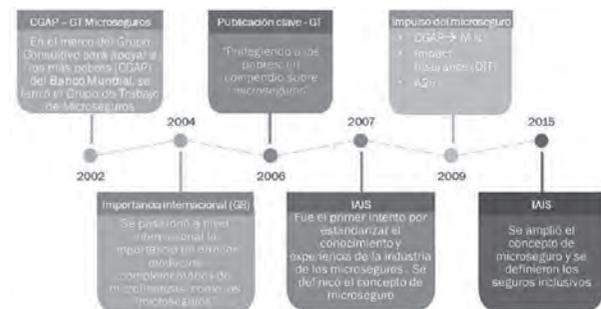
¹⁰ Microinsurance Network: *Our history*. Consulta en línea en: <https://microinsurancenetworg/our-history>
¹¹ CGAP (2004): Resumen de los Principios Clave de las Microfinanzas. Creando sistemas financieros para la población de bajos ingresos. Disponible en: <https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/CGAP-Consensus-Guidelines-Key-Principles-of-Microfinance-Jan-2004-Spanish.pdf>
¹² IAIS (2007): *Aspectos de regulación y supervisión de microseguros*. Pág. 10-17. Disponible en: https://microinsurancenetworg/sites/default/files/Issues_in_the_regulation_and_supervision_SP.pdf

de Acceso a los Seguros (A2ii por sus siglas en inglés), con el fin de apoyar a la industria en materia de regulación y supervisión de los microseguros.

En 2012, la IAIS incorporó en la industria aseguradora el concepto de “seguros inclusivos”, mediante la publicación del “Documento de aplicación sobre regulación y supervisión en apoyo de los mercados de seguros inclusivos”. Este documento caracterizó los mercados y los seguros inclusivos, ampliando el concepto de los microseguros y fue el que dio a la industria la directriz de desarrollar definiciones posteriores. De acuerdo con el documento, **los seguros inclusivos deben tener primas relativamente bajas, cobertura definida y limitada, períodos cortos de vigencia de la póliza para limitar riesgos, pocas exclusiones, preferencia por suscripción en grupo, procesamiento sencillo y rápido de siniestros con controles para evitar fraudes y deben estar regidos por los principios del seguro**.

En 2015 la IAIS amplió el concepto de microseguros en el “Documento sobre la conducción de negocios en seguros inclusivos” y definió los seguros inclusivos como “todos los productos de seguros dirigidos al mercado excluido o subatendido, en vez de los que se dirigen a los pobres o al mercado de bajos ingresos entendido de manera estrecha. En los países en vías de desarrollo, la mayoría de la población resulta ser no atendida o estar subatendida”¹³.

Figura 1. Evolución del entendimiento sobre microseguros y seguros inclusivos



Fuente: Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda

¹³ IAIS (2015): *Documento sobre la conducción de negocios en seguros inclusivos*. Disponible en: <https://a2ii.org/es/materiales-de-supervisi%C3%B3n-de-la-iais-sobre-seguros-inclusivos>

De acuerdo con lo anterior, es claro que el desarrollo de los mercados de seguros inclusivos comenzó con los microseguros, sin embargo, en los últimos años, el enfoque se ha ampliado cada vez más allá del microseguro para considerar el seguro inclusivo en su conjunto, es decir, todos los seguros que en última instancia contribuyen a hacer que el mercado de seguros sea más inclusivo.

2.2. Aspectos Normativos de los seguros inclusivos

En 2005 se introdujo en la India la primera reglamentación sobre microseguros, con el objetivo de poner en marcha los productos de seguros, su distribución y su aceptación por parte de las personas económicamente vulnerables en un momento en el que no existía ese mercado. En Filipinas se elaboró un marco específico para los microseguros, principalmente para hacer frente a los altos niveles de actividad de los seguros informales.

En la experiencia regional se destaca el caso del Perú, donde la reglamentación del microseguro tenía por objeto crear una gama más amplia de canales de distribución de microseguros para que los aseguradores los utilizaran, centrándose al mismo tiempo en la protección del consumidor.

Figura 2. Estado de regulaciones de microseguros en el mundo



Fuente: (A2ii, 2016. Pág. 4)

Los supervisores que han adoptado un marco regulatorio para el microseguro se han centrado generalmente en tres elementos principales:

- 1) Definición de microseguro para describir y delimitar este negocio de otros tipos de seguros.
- 2) Tratamiento regulatorio propicio para alentar la prestación de microseguros por parte de la industria y permitir la innovación.
- 3) Requisitos de protección del consumidor para proteger adecuadamente a los consumidores de los seguros inclusivos, típicamente más vulnerables.

Al respecto, se analizó que si bien los supervisores habían adoptado diferentes enfoques para definir los microseguros, las definiciones tendían a tener unos pocos parámetros claves en común, entre ellos: i) el grupo de consumidores al que se pretende prestar servicios de microseguro; ii) las características de un producto o línea de negocios de microseguro; iii) quién puede suscribir el microseguro; iv) cómo y a través de quién se puede distribuir el microseguro; y v) qué debe implicar un contrato de microseguro.¹⁴

Así las cosas, desarrollar la base normativa sobre la cual se puedan obtener resultados más eficientes en la promoción y uso del microseguro, implica la identificación de factores de riesgo que puedan llevar a una profundización de los efectos negativos sobre los activos y el patrimonio de las personas, en este escenario es clave interpretar el microseguro como un instrumento cuya oferta se basa, en principio, en la gestión del riesgo, a través de los mecanismos de intervención para mitigar impactos desfavorables. De ahí que los supervisores de seguros tengan una función intrínseca en el diseño de un marco técnico que incentive este tipo de seguros, sobre el cual pueda actuar el componente normativo sin entrar en conflicto entre la racionalidad del mercado y los beneficios sobre la población.

Dados los diferentes enfoques para definir los microseguros, partiendo desde el grupo de consumidores, identificado por sus características sobre los diferentes niveles de riesgo, se pueden generar cambios favorables a través de la inclusión que permitan identificar a partir de quien se puede distribuir el microseguro, no obstante las barreras de acceso que se presentan, ante vacíos normativos, puede llevar a desacelerar el proceso de inserción de los microseguros en un entorno social definido.

Resulta importante catalogar la acción del microseguro y la inclusión del mismo en un entorno de necesidad y focalización de este tipo de seguros, debido al crecimiento exponencial del riesgo sobre los activos de la población, sobre todo aquella más vulnerable.

¹⁴ A2ii (2016): Proportionate Regulatory Frameworks in inclusive insurance. Lessons from a Decade of Microinsurance Regulation. Pág. 13. Disponible en: https://a2ii.org/sites/default/files/field/uploads/lessons_from_a_decade_of_microinsurance_regulation_a2_ii_nov_2016.pdf

Tener barreras que limiten su acceso significa retrasar las oportunidades de crecimiento y bienestar que contribuyan a la reducción de brechas de cobertura y externalidades del mercado.

Tal como se observa en líneas anteriores, la contribución de una base normativa sólida implica en términos regionales cambios “estructurales” que permiten avanzar hacia sociedades más equitativas con oportunidades de cobertura, lo que diferencia radicalmente las economías que estimulan el acceso al aseguramiento.

Establecer un marco normativo que permita la reducción de los costos de transacción y permita que los microseguros sean asequibles a la población, constituye en aspecto relevante para incentivar su uso al tiempo que mejora las expectativas de los asegurados sobre la protección de sus activos y su patrimonio, sin menoscabo de las condiciones de mercado que permiten a los aseguradores mantener la solvencia necesaria para responder a los compromisos y responsabilidades adquiridos con los primeros.

En el estudio sobre los adelantos regulatorios, se ha identificado la importancia de la educación financiera como medida imperativa de protección del consumidor a largo plazo, es precisamente la educación el catalizador de la acción racional sobre la que los consumidores apoyan su elección, contrario al desconocimiento financiero y gestión del riesgo, los posibles tomadores del seguro no pueden evaluar sus decisiones futuras con certeza, debido a que sus expectativas no consideran el costo de oportunidad que representa no contar con ninguna clase de cobertura.

No obsten de lo anterior, la oferta de instrumentos de cobertura de riesgo inherente al microseguro y su diseño específico también adquiere un reto significativo en la identificación de las preferencias del consumidor y como este antepone cualquier decisión al nivel de riesgo que ello implica, es decir, si la oferta no evoluciona conforme lo hacen las preferencias, difícilmente puede reaccionar a los escenarios de riesgo que rodean a los beneficiarios del seguro.

Otro de los aspectos importantes para la promoción de seguros inclusivos, dada una gama de microseguros, radica en que la atención de estos sobre la protección de la población más vulnerable se transforma en un vehículo de transmisión de beneficios, en la medida en que aporta a la reducción de la pobreza, generando confianza en quienes poseen algún tipo de cobertura, no están excluidos y, sobre todo, ya no se encuentran desatendidos.

De manera tal que, dentro de los aspectos normativos, la legislación puede aportar una gran variedad de beneficios basados principalmente en la eliminación de barreras que impiden la inclusión de los seguros en la población.

De acuerdo con el estudio realizado por Mapfre (2020), una buena aplicación de la normatividad sobre seguros inclusivos se caracteriza por aspectos como:

- Énfasis en la necesidad de que el sector asegurador desarrolle productos que atiendan las necesidades de protección de la población de bajos recursos, realizando estudios o análisis previos que permitan diseñar productos adecuados, e identificar el canal o canales de distribución que permitan llegar al público objetivo a un coste razonable.
- Promoción de la educación del consumidor y la sensibilización para inculcar una cultura de seguros en los hogares de bajos ingresos.
- Énfasis en la necesidad de que el sector asegurador desarrolle productos que atiendan las necesidades de protección de la población de bajos recursos, realizando estudios o análisis previos que favorezcan el diseño de productos adecuados, e identificar el canal o canales de distribución que permitan llegar al público objetivo a un coste razonable.

En 2007 la IAIS resaltó la importancia de que la regulación en seguros incluya ciertos elementos estratégicos en sus políticas y acciones, para fomentar un entorno que haga sostenible y factible los microseguros de manera integrada, combinando los siguientes aspectos¹⁵:

- a) La elaboración de una política de microseguros y el fomento de su aplicación;
- b) Facilitar la disponibilidad de información clave/datos estadísticos sobre el negocio de los microseguros;
- c) La promoción de procesos de aprendizaje y diálogo entre los interesados sectoriales pertinentes;
- d) La promulgación de leyes y reglamentos claros, de conformidad con las normas aceptadas internacionalmente, que fomenten la cobertura de seguros para los hogares de bajos ingresos y mercados desatendidos y su cumplimiento, limitando al mismo tiempo el arbitraje regulatorio;
- e) Contribuir al diálogo político con el gobierno para que los planes de seguro social funcionen juntamente con los microseguros;
- f) Elaborar políticas claras para mejorar el acceso a los servicios financieros que puedan servir de base para el debate con los legisladores y también entre los departamentos gubernamentales y los supervisores;
- g) Limitar el riesgo moral y el fraude mediante la promoción de la sensibilización y el establecimiento de controles y sistemas de incentivos;

¹⁵ IAIS (2007): Aspectos de regulación y supervisión de microseguros. Pag. 6. Disponible en: https://microinsurancenetwrok.org/sites/default/files/Issues_in_the_regulation_and_supervision_SP.pdf

- h) Promover la educación de los consumidores y la sensibilización para inculcar una cultura de seguros en los hogares de bajos ingresos.

Figura 3. Marco Regulatorio de Microseguros en América latina y el Caribe.



Fuente: Informe panorama del microseguro en América latina 2017

Los gobiernos de algunos países se están dando cuenta de la importancia y el potencial que alberga en el sector de microseguros y empezaron a introducir una serie de mejoras en sus marcos regulatorios. Perú, México, Brasil y Nicaragua son algunos de los países vanguardistas que disponen de una regulación avanzada de microseguros¹⁶.

El Documento de la A2ii y el programa *Impact Insurance* de la OIT "Regulatory Impact Assessments: Microinsurance Regulations in Perú and the Philippines", presenta una evaluación de impacto de la regulación en Perú y Filipinas, países seleccionados por ser pioneros en las medidas para desarrollar los microseguros mediante políticas de apoyo y enfoques reguladores. La evaluación de impacto analizó, en ambos casos, el **objetivo de política, las regulaciones aplicadas, los resultados y cambios que generaron las regulaciones; los principales logros y las lecciones aprendidas.**

CONTEXTO REGULATORIO		
Aspecto	Perú	Filipinas
Definición de microseguros	Perú comenzó con una definición cuantitativa y la derogó poco después. A largo plazo no funcionó dicho cambio, por lo que posteriormente reintrodujo una nueva definición cuantitativa.	Filipinas mantuvo, en todo momento, una definición cuantitativa de microseguros.
Secuencia de la aplicación del marco y las revisiones	Perú comenzó con una amplia regulación de microseguros, junto a revisiones que propiciaron la adopción de nuevas regulaciones, las cuales no se conciliaron bajo un marco general para microseguros o seguros inclusivos.	Filipinas comenzó con un Microseguro circular, posteriormente realizó documentos de estrategia que articulaban la visión y próximas medidas, lo cual complementó la disposiciones reglamentarias que se basaban en el contenido de aquellos documentos de estrategia.
Enfoque estratégico de los tipos de aseguradores	En cuanto a la regulación de los proveedores de microseguros, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) de Perú se centró únicamente en el enfoque de línea de negocio y confió plenamente en un tipo	La Comisión de Seguros de Filipinas (IC) adoptó una mezcla de las dos estrategias: el enfoque institucional y el de línea de negocio. Adicionalmente, creó un nuevo tipo de organización: Las Asociaciones de Beneficios Mutuos de Microseguros (MI-MBA)

¹⁶ El Mapa Mundial del Microseguro – El Panorama del Microseguro en América Latina y el Caribe 2017 página 17. Disponible en http://www.aacs.org.ar/doc/fides/2017FinalReport_SP_vf_0.pdf

	de asegurador: los aseguradores comerciales.	
Supervisión del rendimiento de las empresas de microseguros	La SBS de Perú recopiló datos limitados de microseguros sobre el número de asegurados cubiertos por la regulación de Microseguros y los productos registrados.	La Comisión de Seguros de Filipinas (IC) realizó un esfuerzo específico para establecer un sistema de monitoreo para facilitar la supervisión del rendimiento de la industria, las medidas de aplicación y la medición de los efectos de las políticas para informar la labor futura de la reglamentación. Dichos sistemas permitieron a IC reunir datos más completos sobre los resultados de las regulaciones en microseguros.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REGULACIÓN FRENTE AL MERCADO DE MICROSEGUROS		
Aspecto	Perú	Filipinas
Acceso y aceptación de los seguros por parte de las personas de bajos ingresos	<i>Aumentó la aceptación general de los microseguros.</i> La regulación en microseguros generó un gran interés de los aseguradores por ofrecer productos de microseguros, evidenciando	<i>Aumento de la utilización de microseguros.</i> A finales de 2014, hubo más de 31 millones de coberturas de microseguros activas, lo que indicó un índice de cobertura de microseguros

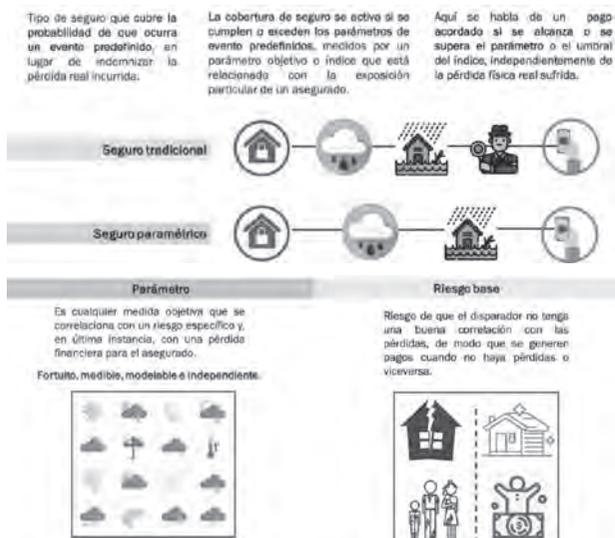
	un crecimiento del 243% entre 2010 y 2014. De los 6,1 millones de coberturas, 804.453 asegurados (13%) representaron productos de microseguros regulados, el resto fueron seguros considerados inclusivos, entre ellos (seguros masivos, obligatorios y personales.)	del 30% (102 millones de habitantes). Si bien una proporción sustancial de estas coberturas podría haberse originado en la formalización de negocios informales preexistentes, significó un drástico aumento desde 2007, cuando se estimó que el total de clientes de microseguros en los mercados formales e informales ascendía a 2,9 millones.
Participación de la industria formal en el mercado inclusivo	<i>Hubo una gran aceptación de los seguros inclusivos.</i> La regulación de microseguros atrajo con éxito la participación de la mitad del número total de aseguradores en el mercado de microseguros. No obstante, la concentración del mercado era alta ya que la mayoría de la cuota de mercado estaba en manos de cuatro aseguradoras. Si se tenían en cuenta los seguros inclusivos, y no sólo los microseguros, el mercado parecía más competitivo ya que había un mayor número de aseguradores involucrados (12 de 18) y la cuota de mercado se distribuía de manera más uniforme ¹⁷	<i>Mayor alcance potencial.</i> La formalización del papel de las Asociaciones de Beneficios Mutuos de Microseguros (MI-MBAs) y de los Bancos Rurales, como intermediarios, permitió el acceso a los microseguros de los miembros y clientes de estas organizaciones, que constituían un gran número de personas. El número de miembros de los (MI-MBAs) creció de 600.000 a más de 3 millones entre 2008 y 2014. Los bancos rurales tuvieron 6 millones de clientes en todo el país.
Productos de microseguros activos	<i>Hubo un gran número de productos disponibles de microseguros.</i>	<i>Productos más accesibles y significativos.</i>

¹⁷ El estudio menciona que para el caso de los microseguros es más significativo considerar el número de personas atendidas o los riesgos cubiertos que el volumen de las primas, dado que el nivel de las primas por póliza son típicamente muy pequeñas en los microseguros.

	Los productos de microseguros registrados en cada fase regulatoria fueron más altos inmediatamente después de cada emisión de regulación, aunque, con el tiempo se ralentizaba. A pesar de existir muchos productos (172) que coincidían con las características de los microseguros vendidos a los segmentos de población vulnerable, el 80% de dichos productos no estaban registrados como microseguros. Así, a finales de 2014 había 109 productos de microseguro registrados. 39 tenían pólizas activas, de los cuales diez se están vendiendo bien, representando el 75% de las coberturas.	El número de productos de microseguros registrados aumentó por lo menos cuatro veces después de la puesta en marcha del marco regulatorio de 2010. Estos productos estaban sujetos a requisitos que especificaban las características del producto, respondiendo a las necesidades del segmento de bajos ingresos, como la simplicidad, la asequibilidad y una menor cantidad de exclusiones. El esfuerzo de la IC para impulsar el desarrollo de los prototipos de productos también ayudó a generar el diseño de productos autónomos, demostrando a la industria cómo se preveía que fuera el microseguro. Muchos productos lanzados desde 2010 se basaron en contratos prototipo.
Resultado del marco regulador de microseguros frente al reto de los aseguradores e intermediarios de alcanzar el segmento de bajos ingresos	<i>Alta participación de la industria en el mercado inclusivo.</i> Las primas totales crecieron constantemente. Considerando el espectro completo de los seguros inclusivos. El número de aseguradores involucrados se elevó a dos tercios, es decir, 12 de los 18 aseguradores. <i>Mayor rango de canales de distribución habilitados.</i> La regulación introdujo múltiples canales alternativos, lo cual proporcionó a los	<i>Aumentó la diversidad, el número y la actividad de aseguradores que ofrecían microseguros.</i> Antes de 2006, los microseguros estaban dominados por las instituciones microfinancieras. Después de la aplicación del marco, los microseguros comprendieron aseguradores comerciales y cooperativos y Asociaciones de Beneficios Mutuos de Microseguros (MI-MBAs), que compiten por la cuota de mercado. En total, cerca de la

<p>aseguradores e intermediarios diversos canales de comercialización para distribuir productos de microseguros. La regulación sobre seguros masivos también creó una opción regulatoria alternativa para llegar a los segmentos vulnerables, incluso sin proponérselo. Sin embargo, con 117 productos activos vendidos, a través del canal de banca seguros, los canales de distribución tradicionales siguieron siendo muy relevantes.</p>	<p>mitad de los aseguradores comerciales se dedicaron al microseguro. El número de productos en el mercado también creció significativamente, en parte debido al desarrollo de productos prototipo. <i>Aumentó la diversidad de las asociaciones y los modelos de distribución.</i> En virtud del marco regulatorio, las instituciones microfinancieras, en forma de bancos rurales, cooperativas y organizaciones no gubernamentales, se convirtieron en agentes que prestaban servicios a millones de usuarios. También hubo varias de estas y otras organizaciones que se asociaron con proveedores de seguros comerciales, a través de acuerdos de cobertura de pólizas de grupo. Por ejemplo, como los bancos multilaterales de desarrollo sólo podían ofrecer productos de vida, empezaron a asociarse con aseguradores comerciales para productos de no vida, con el fin de crecer y diversificar el mercado.</p>	<p><i>Se fortaleció la conducta empresarial en el microseguro formalizado.</i> Dada la alta magnitud de la formalización, muchos clientes de microseguros, anteriormente informales, se beneficiaron de las normas de</p>	<p>La regulación aseguró que los productos de microseguros registrados cumplieran un nivel mínimo de idoneidad para los segmentos vulnerables. La definición exigía que los microseguros fueran sencillos y satisficieran las necesidades de las personas de bajos ingresos. Prohibía las exclusiones, los copagos, los deducibles y las evaluaciones previas de riesgos, limitaba las razones para la terminación de la póliza, establecía un plazo para las reclamaciones y quejas y exigía una documentación simplificada. Esta forma de protección no se aplicaba a los clientes de los seguros inclusivos que estuvieran fuera del marco regulatorio de microseguros.</p>	<p>conducta empresarial (divulgación, contrato de póliza, logotipo, intermediarios, "Know Your Customer" (KYC) , plazo de reclamación, Alternative Dispute Resolution Mechanism for Microinsurance (ADReM), etc.) y en consecuencia, se mejoró el nivel de protección de los consumidores. En 2015, se inició otro esfuerzo de formalización, en la medida en que todavía existían proveedores informales en el mercado que requerían ser incluidos en un entorno formal. <i>Mayor alcance de la supervisión de la protección del consumidor.</i> La colaboración interinstitucional en la formalización entre el CI, el Banco Central de Filipinas (BSP), la Autoridad para el Desarrollo de la Cooperación (CDA) y la Comisión de bolsas y valores (SEC) allanaron el camino para alcanzar la formalización con un enfoque coordinado, así como para mejorar la coordinación en la supervisión continua. <i>Aumentaron los recursos de supervisión dedicados a los microseguros.</i> Las adaptaciones realizadas en la capacidad y los sistemas de supervisión, entre ellas la capacitación del personal, la aprobación de productos y la</p>						
<p>Protección del consumidor</p>	<p><i>Los clientes de productos de microseguros regulados tuvieron garantizado un nivel mínimo de idoneidad del producto a través de los requisitos de diseño y servicio del producto.</i></p>	<p><i>Se fortaleció la conducta empresarial en el microseguro formalizado.</i> Dada la alta magnitud de la formalización, muchos clientes de microseguros, anteriormente informales, se beneficiaron de las normas de</p>								
		<p>supervisión del rendimiento mejoraron la transparencia en el rendimiento de las empresas y el valor de los clientes. También, permitieron al personal ocuparse más adecuadamente de los microseguros.</p>								
<p>2.3. Seguros Inclusivos en Colombia</p>										
<p>Según el Panorama de los Microseguros en Latinoamérica y el Caribe, publicado en 2014 por el Microinsurance Centre y el BID – FOMIN, entre otros, el cual puede servir de referencia para entender el mercado de seguros inclusivos, en 2013 en la región habían 45.5 millones de vidas y propiedades cubiertas con un microseguro. Esto equivale a un crecimiento del 125% si se tienen en cuenta los mismos países encuestados en 2005 y 2011.</p>	<p>En términos de primas emitidas, estas ascendieron a \$850 millones de dólares en 2013, siendo los ramos de vida y accidentes personales los de mayor participación. En cuanto a canales de comercialización, las instituciones microfinancieras y los <i>retailers</i>, como las tiendas, los supermercados y las empresas de servicios públicos domiciliarios, llevan la delantera.</p>	<p>Aun cuando en términos de acceso la región ha crecido, logrando hoy una penetración estimada del 7,9% de primas/PBI, es necesario redoblar esfuerzos para obtener un mayor acceso, pero, más aún, para traducirlo en uso, calidad y bienestar, las otras tres dimensiones de la inclusión financiera, de acuerdo con la Alianza por la Inclusión Financiera, AFI por sus siglas en inglés.</p>	<p>Esto mismo reto lo tiene Colombia. Es así como, resultado del Estudio de Demanda de Seguros, publicado en diciembre de 2018 por la Superintendencia Financiera, Banca de las Oportunidades y Fasesolda, se hace evidente que la brecha de aseguramiento, especialmente en los hogares de bajos ingresos, es grande en el país, por lo que se requieren esfuerzos importantes del Gobierno y del sector privado para cerrarla.</p>	<p>La encuesta cuantitativa que hace parte del Estudio, y que fue aplicada a 6.520 hogares y es representativa a nivel nacional, por región, por nivel de ruralidad y por nivel socioeconómico, evidencia que, a pesar de que el 90,3% de los hogares cuenta con algún esquema de protección, sólo el 30,3% tiene seguros voluntarios y el 42,4% tiene seguros obligatorios o inducidos por tener una obligación crediticia.</p>	<p>La brecha de aseguramiento es mayor en los niveles socioeconómicos medio (estrato tres) y bajo (estratos uno y dos) y en los municipios rurales y rurales dispersos. Es así como mientras que en las ciudades y aglomeraciones el acceso a seguros voluntarios es de 33.1%, en las zonas rurales es de 18,9%.</p>	<p>3. SEGURO PARAMÉTRICO</p>	<p>A diferencia de los seguros tradicionales que requieren de un avalúo in situ de las pérdidas individuales, el seguro paramétrico avalúa las pérdidas a través de una metodología predeterminada de variables exógenas, tanto para el asegurado como para la aseguradora. Los seguros paramétricos ayudan a limitar el impacto financiero de eventos devastadores como ciclones tropicales, terremotos y lluvias extremas que afectan a los países (...) [<i>Fondo mundial para la reducción y recuperación de desastres GFDRR.</i>]</p>	<p>El seguro paramétrico, o por índice, es un tipo de seguro que se caracteriza porque la determinación de la ocurrencia del siniestro y el valor de la indemnización no se basa en la valoración de la pérdida efectiva sufrida por el asegurado (como ocurre en el seguro tradicional), sino en la valoración de un parámetro o índice independiente y objetivo.</p>	<p>Este parámetro o índice debe estar correlacionado con la pérdida afrontada por el asegurado, pues entre menor sea la correlación, mayor será el riesgo base del producto, es decir, mayor será la probabilidad de que se generen pérdidas, que no hubieren sido estimadas por el modelo, o que no existan pérdidas, pero que el modelo las hubiere estimado y, por lo tanto, se realice un pago al asegurado, sin que hubiere sufrido un daño.</p>	<p>El seguro paramétrico sirve para asegurar todo tipo de riesgos; sin embargo, es particularmente usado para cubrir riesgos naturales o climáticos. Lo anterior en razón a que, con el seguro tradicional, la valoración real de la pérdida o daño sufrido, en la medida en que requiere el desplazamiento de la aseguradora a lugares lejanos o de difícil acceso, incrementa los costos de administración del seguro; en contraste, con el seguro paramétrico, el desplazamiento para la valoración del daño se mitiga o elimina, disminuyendo los costos del seguro.</p>

Figura 4. Generalidades del Seguro Paramétrico



Fuente: Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda

Las ventajas de los seguros paramétricos en la cobertura de riesgos predeterminados permiten reducir los impactos sobre sectores que están expuestos a variaciones del clima que conllevan efectos catastróficos donde la población objetivo sufre pérdidas totales de sus activos, lo que los lleva a perder oportunidades de crecimiento y estabilidad de sus ingresos en el tiempo, de ahí que estas ventajas estén caracterizadas por:

- a) Primas de menor valor, dado que se reduce o sustituye la inspección del bien asegurado.
- b) Puede reducir el riesgo moral, es decir, el asegurado difícilmente podría intervenir en alterar la frecuencia y magnitud de la indemnización, pues la medición de la variable que determina la ocurrencia del siniestro es llevada a cabo por un ente independiente al asegurado y a la aseguradora.

c) Puede reducir la selección adversa. Por ejemplo, la contratación de un esquema climático podría realizarse en una fecha en donde ni el asegurado ni la aseguradora tengan certeza sobre las proyecciones meteorológicas en una región dada. De este modo, ambas partes contarán con igual nivel de conocimiento con respecto a la probabilidad de ocurrencia de un evento asegurable.

d) Dado que este esquema de aseguramiento puede ser contratado por agregadores de riesgo, como Gobiernos u ONG, permite la protección de personas que usualmente no logran acceder a mecanismos tradicionales.

e) Debido a que este mecanismo permite que el proceso de liquidación de siniestros sea más rápido y objetivo, tiene un gran potencial para mejorar la gestión de riesgos y puede cumplir una función importante y positiva en la reducción de la pobreza¹⁸.

Respecto de su implementación, El seguro paramétrico puede ser implementado en tres niveles, y para cada uno se perfilan tomadores y beneficiarios, así como beneficios específicos en cada caso, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Niveles de implementación seguros paramétricos

Nivel	Tomadores y beneficiarios	Beneficios
Micro	Hogares, campesinos y pequeñas empresas	Mayor Acceso a Créditos
Meso	Proveedores e instituciones financieras	Permiten vincular actores en las cadenas de valor
Macro	Gobiernos nacionales y locales	Les otorga liquidez para atender desastres

Fuente: Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda

Respecto a los antecedentes del seguro en Colombia, en el año 2004 se usó por primera vez el seguro paramétrico para el aseguramiento de cultivos de algodón en el Tolima. En 2017 el Banco Mundial, por encargo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), en trabajo conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), FASECOLDa y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entregó un estudio en el cual avaló la conveniencia de la implementación de un esquema de seguro paramétrico, que cubra a la pequeña agricultura colombiana ante eventos climáticos de tipo catastrófico y proteja las finanzas del Estado.

Si bien actualmente en Colombia existe oferta de seguros paramétricos para la cobertura de riesgos catastróficos (tienen su origen en sucesos extraordinarios y de baja probabilidad, pero que cuando ocurren generan daños de gran magnitud), agropecuarios (exceso o déficit de lluvia) y de daños al negocio (riesgos meteorológicos, geológicos, antrópicos), esta

¹⁸ Banco mundial 2017.

modalidad de seguro no ha sido plenamente desarrollada, por cuanto existe un panorama de alta inseguridad jurídica que desincentiva el diseño, comercialización y suscripción de seguros bajo esta modalidad.

Algunas consideraciones macro, que arrojó el estudio del Banco Mundial¹⁹ para el caso de Colombia en el año 2018, se detallan del documento presentado como siguen:

1. **Colombia está expuesta a eventos extremos, principalmente a los de origen hidrometeorológicos** (ej. sequías, exceso de precipitación e inundaciones) que están relacionados con el fenómeno de El Niño Oscilación del Sur (ENOS) y cuya ocurrencia genera impactos severos en el sector agropecuario. La fase cálida de dicho fenómeno, conocida como El Niño, está asociada a sequías severas y al incremento de incendios forestales; mientras la fase fría o La Niña está asociada con excesos de lluvia, inundaciones y deslizamientos. Entre 1970 y 2011, se registraron 13 eventos El Niño y 11 eventos La Niña. De éstos, La Niña de 2010-2011 generó precipitaciones e inundaciones excepcionales, afectando a cerca de 3,5 millones de personas y causando daños estimados al 2 por ciento del PIB.
2. **En Colombia, una gran proporción de la población rural son productores agrícolas y pecuarios familiares que son extremadamente vulnerables ante desastres.** A nivel nacional, Colombia ha reducido exitosamente los índices de pobreza, pero en las áreas rurales la pobreza sigue presentando valores elevados. De acuerdo a estimaciones del 2015, un 40.3% del total de la población rural estimada en 11.4 millones de personas se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Los productores de subsistencia cultivan predominantemente cultivos alimentarios para su propio consumo, incluidos el maíz y el plátano. Mientras que los cultivos comerciales en pequeña escala incluyen el algodón y el tabaco.
3. **Hasta la fecha, el seguro agrícola desarrollado por el sector público y privado en Colombia ha estado relativamente poco desarrollado;** las tasas de oferta y penetración de seguro agrícolas son muy bajas y los productos disponibles no satisfacen las necesidades de los productores rurales de escasos recursos. Colombia tiene casi 20 años de experiencia en la comercialización de seguros agrícolas: sin embargo, a pesar de los muy altos niveles de subsidios de primas, la demanda y la aceptación del seguro agrícola sigue siendo muy baja en menos del 2.5% del área cultivada. Existen dos productos principales de aseguramiento agrícola en el

mercado: (i) seguro de daño directo a la planta; y (ii) seguro de rendimientos garantizados.

3.1 Consideraciones Jurídicas sobre el Seguro Paramétrico

Dada la necesidad y bondades de la implementación del seguro paramétrico para el aseguramiento de diferentes riesgos en Colombia, que principalmente beneficiarían a aquellas personas usualmente excluidas de los mecanismos tradicionales de aseguramiento, se requiere contar con un marco jurídico en el que se reconozca este tipo de seguro y su aplicabilidad en Colombia.

En particular, resulta necesario zanjar las dudas que existen en torno a (i) el cumplimiento del principio indemnizatorio del seguro, y (ii) el inadecuado entendimiento de que el seguro paramétrico es un derivado financiero.

Principio indemnizatorio: Algunas interpretaciones conllevan a que los aseguradores, para poder dejar indemne al asegurado, deban necesariamente estimar sus pérdidas reales. Dicha interpretación acarrea un riesgo jurídico grave, por cuanto podría conducir a que un juez, ante la reclamación de un asegurado insatisfecho con su producto paramétrico, señale que no se cumplen los requisitos legales para la existencia del contrato, afectando todas las pólizas suscritas y vigentes en el mercado, o, por el contrario, obligando a una aseguradora a pagar una indemnización que no corresponde a lo pactado contractualmente.

Seguro paramétrico y derivados financieros: Existen preocupaciones, desde la regulación y supervisión, bajo las que se interpreta que el seguro paramétrico es un tipo de derivado.

Al respecto, y de acuerdo con Csizsar (2007)²⁰, es necesario aclarar que los derivados son instrumentos financieros que “derivan” su valor de una referencia de mercado subyacente, como lo puede ser un activo, un pasivo o algún tipo de índice. Dicha referencia puede ser real (los activos aparecen en el balance de la empresa emisora), o pueden ser creados “sintéticamente” sin transferir la titularidad plena a un emisor. Si bien los derivados pueden utilizarse para prevenir la pérdida provocada por un riesgo mediante su cobertura, también son negociados en bolsa de valores o de forma privada²¹ y, por lo tanto, pueden utilizarse para especular y obtener un beneficio.

En contraste, los contratos de seguros, y por supuesto del seguro de tipo paramétrico, para configurarse requieren un interés asegurable y una indemnización.

¹⁹ Nota de Política sobre la Implementación del Seguro Agrícola Catastrófico. Página 05. Disponible en https://www.finagro.com.co/sites/default/files/colombia_nota_politica_sac_0.pdf

²⁰ Csizsar, E. (2007): An Update on the Use of Modern Financial Instruments in the Insurance Sector. *Geneva Pop Risk Insur Issues Pract* 32, 319–331. <https://doi.org/10.1057/palgrave.gpp.2510134>

²¹ En particular, los derivados climáticos más comunes son los futuros, los forwards, las opciones y los swaps.

<p>En consecuencia, aunque los derivados y los seguros paramétricos guardan algunas semejanzas (especialmente que ambos pueden estructurarse en función del comportamiento de parámetros), en la práctica son dos instrumentos distintos ya que los seguros paramétricos no se transan en ningún mercado, debe existir un interés asegurable, y se diseñan a la medida del asegurado (F.E. Benth y J.S Benth, 2012)²²</p> <p>Dadas las consideraciones anteriores, en lo concerniente al marco jurídico sobre el seguro paramétrico, las políticas que permitan su desarrollo deben enfocarse en las oportunidades de gestión del riesgo definidas expresamente para atender eventos catastróficos que, siendo previsibles, pueden abordarse para reducir el riesgo y sobre todo la pérdida de ingresos en las poblaciones más vulnerables, al tiempo que fortalece el marco de elección de financiamiento para una mayor cobertura ante eventuales escenarios de ocurrencia climática. Además de reconocer que los seguros paramétricos no se transan en mercados secundarios o de valores, y por lo tanto no son mecanismos de especulación o arbitraje.</p> <p>En el marco de aplicación de un marco jurídico que promueva la inclusión de los seguros y permita el desarrollo de los seguros paramétricos, es importante <i>grasso modo</i> pensar en los efectos sobre la pobreza dados los impactos climáticos y la escasez de activos de la población más vulnerable frente a estos fenómenos; al respecto, en el informe “clima y sociedad Seguros en base a índices climáticos y riesgo climático: Perspectivas para el desarrollo y la gestión de desastres” publicado por el Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (2010) se establece que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El clima ha supuesto desde siempre un desafío para aquellas personas cuyos medios de vida dependen de él. De hecho, uno de los primeros pasos en el proceso de desarrollo económico frecuentemente consiste en reducir esa dependencia, pero son muchos los millones de personas que aún no han conseguido dar ese paso. • Es muy posible que el desarrollo humano se vea retrasado a medida que el cambio climático resulte en un aumento de la variabilidad y la incertidumbre del clima (PNUD, 2007). Por esa razón el clima se ha venido convirtiendo en un aspecto fundamental en las agendas de desarrollo. Para las personas pobres, la variabilidad e imprevisibilidad del clima suponen un riesgo que puede limitar gravemente las alternativas disponibles, condicionando con ello su desarrollo. • Dicho riesgo se puede materializar a dos niveles: los efectos directos de un fenómeno meteorológico extremo y los efectos indirectos originados por la amenaza de ese fenómeno meteorológico extremo (que puede o no llegar a materializarse). Cuando se desencadena un fenómeno meteorológico adverso, las poblaciones pobres son vulnerables y las estrategias locales para enfrentarlo se ven frecuentemente desbordadas. Las personas pobres disponen de escasos activos a los que recurrir y pueden verse obligadas a vender lo poco que tienen <p>²² Benth, F.E. & Benth, J.S. (2012): Modeling and pricing in financial markets for weather derivatives. World Scientific Publishing.</p>	<p>para sobrevivir. De esta manera, una vez superada la crisis se encuentran en una situación peor de la que estaban antes de ocurrir el desastre²³. (...)</p> <p>4. LOS SEGUROS INCLUSIVOS EN LA CAPACIDAD DE RESILIENCIA DE LAS FAMILIAS VULNERABLES BENEFICIARIAS DE PROGRAMAS SOCIALES, ANTE CHOQUES Y FENÓMENOS COMO EL COVID-19</p> <p>A pesar del loable esfuerzo de los gobiernos por mantener y fortalecer los programas de transferencias condicionadas de ingresos, tras varios años de inversiones en estos mecanismos se hace necesario cuestionarse si las iniciativas son suficientes para que sus beneficiarios, resuelvan con relativa solvencia choques económicos como el desempleo, la muerte del jefe de hogar o una catástrofe natural. Estas mismas preocupaciones se ciernen sobre los hogares beneficiarios de programas de transferencias no condicionadas, como el programa de “Ingreso Solidario”, recientemente creado por el Gobierno Nacional.</p> <p>La pandemia ocasionada por COVID-19 y sus consecuencias sobre la salud y bienestar económico de los colombianos de menores ingresos, así como la presión que este tipo de fenómenos genera sobre las finanzas públicas, son eventualidades que requieren abordarse de manera proactiva. Al respecto, un blog reciente del Banco Mundial (2020)²⁴ plantea, que una de las principales lecciones de esta pandemia, es que la capacidad de prepararse para eventos fortuitos no tiene sustituto, por lo que anticipar en futuro y “planear” de ante mano cómo abordar fenómenos inciertos es un requisito para mantener el bienestar de las sociedades y las economías.</p> <p>Si bien el programa <i>Más Familias en Acción</i> contempla que, en ausencia por muerte del receptor del subsidio, en la mayoría de los casos mujeres cabeza de hogar, el dinero sea recibido por un tutor, esto no resuelve la problemática de fondo, a saber: garantizar la inversión de las familias en la salud, la nutrición y la educación de sus hijos en casos de estrés financiero. En la actual coyuntura es evidente que, un evento adicional a la pandemia del COVID-19, generaría un gran riesgo de que las inversiones en capital humano apalancadas por el programa se erosionen, y limitaría las capacidades de las familias para recuperarse frente a las emergencias.</p> <p>En consecuencia, si bien el futuro es impredecible, los beneficios de estar preparados son evidentes. El mecanismo del seguro, y particularmente del seguro inclusivo, surge aquí</p> <p>²³ Hellmuth M.E., Osgood D.E., Hess U., Moorhead A. y Bhojwani H. (eds) 2009. Seguros en base a índices climáticos y riesgo climático: Perspectivas para el desarrollo y la gestión de desastres. Clima y Sociedad No. 2. Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (IRI), The Earth Institute at Columbia University, Nueva York, EE. UU.</p> <p>²⁴ Calcutt, E & Ranger N (2020): Five reasons you should be thinking about compounding risks now. Disponible en https://www.financialprotectionforum.org/blog/five-reasons-you-should-be-thinking-about-compounding-risks-now</p>
<p>como una opción. Con él, se trasladarían los riesgos de las familias pobres y de las que han superado la pobreza, al mercado asegurador para que éste, tras situaciones como la muerte de quien provee ingresos al hogar o un evento natural o de salud de grandes magnitudes, les ayude a recuperarse gracias al pago de una indemnización.</p> <p>Los seguros inclusivos han demostrado ser una herramienta adecuada para la gestión de los riesgos de las personas de menores ingresos y, en algunos países, han servido como complemento a la protección social del Estado.</p> <p>Este es el caso de los seguros de salud o vida en India, Bangladesh y algunos países de África, en donde, en ausencia de sistemas de seguridad social, los seguros inclusivos, ofrecidos por compañías del sector privado y estimulados por los gobiernos, se han convertido en la solución de aseguramiento y gestión de riesgos.</p> <p>A diferencia de estos países, los seguros inclusivos en Colombia, y en toda Latinoamérica, han surgido como una iniciativa privada para atender un interesante mercado compuesto por hogares de ingresos medios y bajos. Sin embargo, poco se ha avanzado en la protección de las familias en situación de pobreza extrema, esto debido a los altos costos de transacción asociados a la atención de este segmento de la población.</p> <p>Con el fin de suavizar el efecto de un choque adverso en los hogares que reciben transferencias monetarias del Gobierno, reducir el riesgo de que las inversiones en capital humano que hace el Estado no generen retornos, y, de paso, lograr mayor eficiencia en el aseguramiento de las personas en condición de pobreza extrema, resulta urgente el desarrollo de una alianza pública – privada entre gobierno y compañías de seguros.</p> <p>Así mismo, dado que la materialización de un evento catastrófico que afecte a los beneficiarios de estos programas sociales implica para el Gobierno la destinación de recursos no presupuestados para resarcir los daños causados en esta población, para que no caigan de nuevo en la pobreza, se propone que el Estado transfiera los riesgos de esta naturaleza al mercado asegurador y reduzca, por esta vía, su vulnerabilidad fiscal ante catástrofes.</p> <p>Para lograrlo, se propone que, por disposición de ley, se establezca que un porcentaje del subsidio se destine al pago del seguro inclusivo de vida y de daños. Caso en el cual, o bien se incremente el subsidio actual para que la suma adicional sea la que se disponga al pago del seguro, o se hacen las modificaciones regulatorias para que el destino del subsidio incluya la protección frente a muerte o catástrofes naturales.</p> <p>Al respecto, en un ejercicio hecho, por solicitud del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en 2016, para el cálculo del costo de un seguro inclusivo de vida, para 2.405.059 personas del programa “Familias en Acción”, cuyos amparos correspondían a vida por \$3 millones, incapacidad total y permanente por \$3 millones y auxilio funerario por \$1 millón,</p>	<p>el precio estimado del seguro, incluyendo prima pura de riesgo y gastos, correspondía \$17.843 anuales por persona, cerca de \$42.912 millones de prima comercial para todo el grupo asegurado.</p> <p>5. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN ECONÓMICA, FINANCIERA Y GESTIÓN DE RIESGOS EN COLOMBIA</p> <p>Como muestra de la importancia de la educación financiera en el logro de los objetivos de crecimiento económico, estabilidad financiera y reducción de la pobreza, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha pronunciado en este sentido y en 2005 generó recomendaciones en esta materia.</p> <p>Es así como, con el argumento de que la educación financiera ayuda a los consumidores en el manejo de sus ingresos, el manejo de sus gastos, la prevención del fraude y la adopción de decisiones financieras responsables, al tiempo que brinda protección a los usuarios del sistema financiero, la OCDE propuso una serie de principios y buenas prácticas para la formación financiera un consumidor cada vez más sofisticado.</p> <p>Dentro de las recomendaciones de la OCDE se destaca aquella en la que se insta a los países a tener en cuenta la educación financiera dentro de su marco regulatorio y a promover esta iniciativa a través de las escuelas a nivel nacional.</p> <p>En línea con el propósito de estimular la educación financiera, en la cumbre de las veinte economías más desarrolladas del mundo (G-20), que se llevó a cabo en Toronto 2010, se aprobaron los Principios para una Inclusión Financiera Novedosa, los cuales se constituyen en una guía a favor de la inclusión financiera para quienes hacen la política pública. Dentro de ellos, se destaca la adopción del principio de empoderamiento, con el cual se busca desarrollar la alfabetización y habilidades financieras entre la población que permitan mejorar su bienestar financiero.</p> <p>En Colombia, los primeros acercamientos de la política pública en la materia se hicieron evidentes en el documento Conpes 3424 del 2006 y en el Decreto 3078 de 2006, con los que se crea el programa de inversión Banca de las Oportunidades para promover el acceso a los servicios financieros y la promoción de la formación económica y financiera.</p> <p>Posteriormente, la Ley 1328 de 2009, que introdujo reformas al sistema financiero, dio instrucciones para garantizar una adecuada protección al consumidor financiero. Dentro de ellas, obligó a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia a conformar un Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC) y, dentro de él, a desarrollar campañas de educación financiera para que los consumidores reciban una adecuada instrucción acerca de: los productos y servicios ofrecidos, los costos que se generan sobre los mismos, los mercados y tipo de actividad que desarrollan las entidades</p>

vigiladas, los derechos y obligaciones de los consumidores y los diversos mecanismos establecidos para la defensa de tales derechos.

Con el propósito de reglamentar el SAC, la Superintendencia Financiera de Colombia en el 2010 emitió la Circular Externa 015, con la que se adicionó un capítulo a la Circular Básica Jurídica dedicado a la protección al consumidor y a la educación financiera. En él se ratifica la obligación que tienen las entidades vigiladas de impartir, directamente o a través de sus asociaciones gremiales, educación financiera.

En línea con lo anterior, el Decreto 2241 de 2010 exigió a los fondos de pensiones, a propósito de la entrada en vigor de la figura de los Multifondos, el desarrollo de programas de educación financiera que ofrezcan información a quienes se encuentran acumulando ahorros para el retiro, sobre las diversas modalidades de inversión según el perfil de riesgo y la edad del ahorrador.

De otra parte, el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, impartió instrucciones al Ministerio de Educación Nacional para que incluyera en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera.

El Decreto 457 de 2014 organizó el Sistema Administrativo para la Educación Económica y Financiera como un conjunto de políticas, lineamientos, actividades y recursos relacionados con la educación económica y financiera.

El Sistema se configura, entonces, como un marco de coordinación política y técnica que define la educación económica y financiera como “el proceso a través del cual los individuos desarrollan los valores, los conocimientos, las competencias y los comportamientos necesarios para la toma de decisiones financieras responsables, que requieren la aplicación de conceptos financieros básicos y el entendimiento de los efectos que los cambios en los principales indicadores macroeconómicos generan en su nivel de bienestar” .

El Decreto también dispuso la creación de la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera como órgano de coordinación y orientación, compuesto por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación y la Superintendencia Financiera, entre otras entidades, con el fin de que ésta proponga la política, herramientas y demás medidas necesarias para la adopción de la Estrategia Nacional de Educación Financiera.

La Comisión, además, tiene a su cargo la coordinación entre las entidades públicas y privadas para la implementación de la Estrategia, la creación de subcomisiones técnicas y la prestación de propuestas al Gobierno.

objetivos de la educación media académica, además de las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, la formación en ciencias económicas, políticas y la filosofía.

Así mismo, se propone que se haga explícita la formación integral en gestión de riesgos en el literal (f) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que obliga “el desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores”, esto a propósito de que los riesgos en la vía no son los únicos que puede enfrentar la ciudadanía y sobre los cuales deben estar preparados.

La gestión de riesgos asociados a la salud, al manejo de las redes sociales, a la sexualidad, a la deforestación y al cambio climático, entre muchos más, deben ser, como ya lo dispone el Documento 26, objeto de formación transversal en las aulas, ya que contribuye en la preparación de una ciudadanía resiliente a las amenazas, en la reducción de los costos sociales y económicos que provoca su materialización y en la competitividad del país.

El presidente Iván Duque se ha pronunciado a favor de la educación financiera como un eje transversal que haga parte de la agenda de formación integral de los estudiantes en Colombia. Así lo señaló en el marco de la Convención Bancaria celebrada el en agosto de 2018.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Promover los seguros inclusivos en el país es una oportunidad de oro que, si bien se desarrolló en párrafos anteriores, deja una puerta abierta a la modernización de los instrumentos de seguro diseñados para amortiguar los efectos adversos del riesgo sobre los activos y el patrimonio. Ahora bien, habiendo reconocido el efecto positivo de los seguros sobre las condiciones de pobreza que limitan el acceso a la población más vulnerable es de gran importancia transmitir el conocimiento sobre la reducción del costo de oportunidad en la elección eficiente de los agentes.

Los seguros inclusivos implican una ardua tarea a nivel microeconómico sobre el comportamiento de los asegurados, máxime cuando nos enfrentamos a diferentes tipos de riesgo a través de los cuales los aseguradores han establecido modelos que permiten ajustar y distribuir el riesgo en la población, no obstante se cuestiona sobre la necesidad de contribuir al desarrollo del mercado de los seguros en el país dados los crecientes cambios sobre la concepción que tienen los agentes económicos en las pérdidas sobre sus activos y su patrimonio.

En el escenario del seguro paramétrico, como instrumento de cobertura de riesgo, se ha desarrollado en un marco de profundización de los eventos previsible sobre los que actúa la póliza de forma directa, rápida y eficiente, de ahí que el Gobierno Nacional ha puesto la mirada en acciones que contribuyan al desarrollo del sector agropecuario basado en una estrategia de identificación de factores climáticos que han tenido impactos negativos en el sector. El seguro paramétrico, por

Como consecuencia de las disposiciones normativas, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) asumió la tarea de concebir y promover la educación económica y financiera en niños y jóvenes en el país, como un proyecto pedagógico transversal.

Con ella se pretende “desarrollar en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y las actuaciones responsables en los contextos económicos y financieros presentes en su cotidianidad; así mismo incentivar el uso y administración responsable de los recursos y la participación solidaria en la búsqueda del bienestar individual y social”.

Para la implementación de esta iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional y la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria, suscribieron un convenio en 2012.

Como resultado de este acuerdo, se elaboró el Documento 26: *Mi plan, mi vida y mi futuro*, que ofrece orientaciones pedagógicas y herramientas a la comunidad educativa para que incorporen la educación económica y financiera en los currículos escolares de los establecimientos educativos del país, en el marco de la autonomía escolar que les otorga la ley a estas instituciones.

El documento busca promover tres competencias básicas en los estudiantes: (i) decidir de manera razonada y responsable qué acciones, desde el punto de vista económico y financiero, son pertinentes para el bienestar personal y de la comunidad, (ii) administrar racional y eficientemente los recursos económicos y financieros que los estudiantes tienen a su disposición para afrontar los cambios del entorno y (iii) planear las metas de carácter económico y financiero de corto, mediano y largo plazo, que respondan a las necesidades propias y de la comunidad a la que pertenecen los estudiantes (MEN, 2014)²⁵

Si bien el Documento 26 sobre orientaciones pedagógicas define la educación económica y financiera como un proyecto pedagógico transversal, el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que señala los saberes que se deben impartir de manera obligatoria y gestionarse de manera transversal, no contempla la formación específica en gestión de riesgos.

Por ello, con el ánimo de lograr consistencia entre ambas disposiciones, y las previstas en el artículo 36 del decreto 1860 de 1994, según el cual la enseñanza prevista en el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 se cumplirá bajo la modalidad de proyectos pedagógicos, se propone hacer una modificación al mencionado artículo con el fin de incluir la formación en educación económica, financiera y en gestión de riesgos.

Esta petición también se fundamenta en el hecho de que el artículo 31 de la mencionada Ley General de Educación, dispone como obligatorias y fundamentales, para el logro de los

tanto, es un instrumento que tiene la capacidad suficiente para cambiar la realidad de la población rural en cuyo efecto se busca mitigar los impactos negativos asociados a los riesgos que generan pérdida de las cosechas o de los proyectos pecuarios.

Asegurar el presente es preservar el futuro, y los mecanismos e instrumentos de cobertura disponibles, han desarrollado una amplia oferta de conocimiento que ha ido transmitiéndose a lo largo de los últimos 20 años con mayor fuerza en la población, no obstante, aún hay un reto muy grande sobre crear cultura en seguros, al tiempo que se implementan programas eficientes de capacitación en gestión de riesgo. Hay que generar círculos virtuosos de acceso a los seguros para reducir la brecha de pobreza a lo largo del territorio nacional.

En las consideraciones actuales del presente proyecto de ley, los Senadores y Representantes a la Cámara aquí firmantes radican esta importante iniciativa para la promoción de los seguros inclusivos en el país.

Los senadores y Representantes a la Cámara,



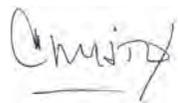
CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador



ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI
Senador



FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador



ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador



MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora

²⁵Ministerio de Educación Nacional (2014): Documento No. 26 Mi plan, mi vida, mi futuro: orientaciones pedagógicas para la educación económica y financiera. Bogotá.

 <p>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA ZARABIA Senador</p>  <p>WADITH ALBERTO MANZUR Representante a la Cámara</p>  <p>Fabio Fernando Arroyave Rivas Representante a la Cámara</p>  <p>ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE Representante a la Cámara</p>  <p>EDGAR ENRIQUE PALACIOS MIZRAHI Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 14 de octubre de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 323/20 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS, MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIE, ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI, ANDRÉS CRISTO BUSTOS, EFRAÍN JOSÉ CEPEDA ZARABIA, EDGAR ENRIQUE PALACIOS MIZRAHI; y los Honorables Representantes FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS, ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE, WADITH ALBERTO MANZUR. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 14 DE 2020</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ARTURO CHAR CHALJUB SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
--	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2020
SENADO

por cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado urbano, y se dictan otras disposiciones sobre la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas.

Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. La presente Ley tiene por objeto señalar las competencias, responsabilidades y la gestión técnica, que se debe emprender en relación con la planificación, protección y mantenimiento del arbolado urbano, y la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas, por parte de las entidades territoriales y las autoridades ambientales competentes.

Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de esta Ley se adoptan las siguientes definiciones:

- Arbolado urbano: Conjunto de plantas de las especies correspondientes a los biotipos árbol y arbusto, palma, guadua, bambú o cañabrava, entre otras, ubicados en suelo urbano, destinado a prestar servicios ecosistémicos. Se incluyen los remanentes de bosque natural.
- Área verde urbana: áreas con valores naturales y ecológicos en las áreas urbanas, las cuales contribuyen al mantenimiento de la biodiversidad y la prestación de servicios ambientales esenciales para el mejoramiento de la calidad ambiental y la calidad de vida de la población. Las áreas verdes conectan los ecosistemas de la periferia con la ciudad y permiten la continuidad de los flujos ecológicos, al tiempo que prestan importantes servicios, como actuar de filtro natural de la calidad del aire y las aguas, en el control de inundaciones y la regulación hídrica, en la regulación de temperaturas y mitigación de islas de calor, entre otros. Además, son consideradas como los pulmones de las ciudades, permiten la recarga del manto acuífero y sirven de enlace entre los habitantes y la naturaleza. Así mismo, la existencia de áreas verdes urbanas, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida y a la salud de sus habitantes, al tiempo que facilita la práctica de deportes y la recreación, el esparcimiento y reposo, el encuentro y la integración social. El área verde urbana incluye: Áreas públicas o privadas; Áreas con coberturas naturales y seminaturales, como cuerpos hídricos, humedales, rondas, montañas, colinas, zonas de playa, corredores biológicos, parques urbanos o conectores verdes viales, entre otros; Zonas blandas de equipamientos, infraestructura y todo tipo de edificaciones ubicadas al interior del perímetro urbano de la ciudad. En plazas públicas, juegos infantiles, jardines, escenarios deportivos, centros educativos, entorno de edificaciones. De la misma manera, las zonas funcionales del sistema vial de las ciudades, separadores viales, áreas blandas aledañas a puentes, viaductos, etc; Coberturas naturales y verdes en edificaciones tales como techos verdes y jardines verticales¹.
- Áreas centrales o áreas núcleo: compuesta por mosaicos de hábitats y/o ecosistemas con una alta calidad ecológica en relación al paisaje urbano.
- Censo de Arbolado: Actividad estadística que tiene por objeto el levantamiento de un conjunto de datos básicos asociados a las características físicas y de localización de la

población de árboles ubicados en suelo urbano de municipios, distritos o áreas metropolitanas.

- Corredor Biológico: Proporción significativa de áreas silvestres, ecosistemas naturales o seminaturales, o áreas en restauración, que sirven para mantener o restituir la continuidad espacial de procesos biológicos, ecológicos o evolutivos, en particular para evitar los efectos negativos de la fragmentación de las poblaciones o los ecosistemas o para corregir cuando estos se hayan presentado. Su uso puede darse en diferentes escalas. Tienen particular importancia cuando se diseñan en grandes espacios geográficos (a través de un continente o región), caso en el cual sus funciones son múltiples. Son muy utilizados actualmente para mantener o restablecer la continuidad de procesos entre áreas silvestres protegidas, o como zonas de amortiguación, de paso para animales o para reservas de especies útiles en zonas de aprovechamiento forestal, zonas urbanas o de agricultura intensiva².
- Diversidad biológica: Es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte: comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas³.
- Espacio Público: conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes⁴.
- Manejo de área verde urbana: Actividades de protección, uso sostenible y restauración de las áreas verdes en el suelo urbano de los municipios y distritos.
- Manejo silvicultural: Son todas aquellas actividades relacionadas con el establecimiento, mantenimiento o renovación del arbolado urbano, tales como poda, tala, bloqueo y traslado, cicatrización, raleo, riego, fertilización, y aplicación de tratamientos fitosanitarios, entre otros.
- Plan de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano: Instrumento de planificación y gestión del arbolado urbano municipal y distrital.
- Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad⁵.
- Servicios ecosistémicos: Aquellos procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el humano como un beneficio (de tipo ecológico, cultural o económico) directo o indirecto. Incluyen aquellos de aprovisionamiento, como comida y agua; servicios de regulación, como la regulación de las inundaciones, sequías, degradación del terreno y

² Tomado de: http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/politica_nacional-biodiversidad.pdf

³ Tomado del Convenio sobre Diversidad Biológica

⁴ Tomado del Decreto 1504 de 1998. Artículo 2.

⁵ Tomado de la ley 1523 de 2002.

¹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015.

enfermedades: servicios de sustento como la formación del sustrato y el reciclaje de los nutrientes; y servicios culturales, ya sean recreacionales, espirituales, religiosos u otros beneficios no materiales⁶.

- Silvicultura Urbana: Rama de la silvicultura especializada en el establecimiento, manejo y ordenación del arbolado urbano, con el fin de aprovechar sus características naturales, proveer servicios ecosistémicos a las poblaciones urbanas y permitir la interacción armónica entre las diferentes actividades y elementos que conforman el suelo urbano y su articulación ecosistémica con el suelo rural.
- Suelo Urbano: las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitando su urbanización y edificación, según sea el caso⁷.
- Zonas de amortiguamiento: zonas de transición alrededor de las áreas centrales y los corredores, que logran proporcionar una función de protección para mitigar o filtrar las perturbaciones externas que surgen de paisajes periurbanos u otros paisajes que limitan con las ciudades

Artículo 3. Competencias. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS) y las Autoridades Ambientales Urbanas (AAU) y las entidades territoriales serán las competentes para la planificación, administración, manejo, evaluación técnica, control, seguimiento y monitoreo del arbolado, y de la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas, de acuerdo a sus alcances y responsabilidades legales.

Parágrafo 1: El ejercicio de dichas competencias deberá efectuarse con el apoyo y la asesoría técnica-científica de entes públicos y personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, sin que ello implique la delegación de atribuciones propias de la autoridad administrativa.

Artículo 4. Planificación y Gestión. La planificación y gestión de las áreas verdes urbanas (AVU), deberá ser adelantada por las autoridades ambientales y los entes territoriales en el marco de los instrumentos de planificación y ordenamiento existentes, tales como el POT, el POMCA, el PGAR, el POMIUAC, con miras a consolidar acciones de protección, uso y restauración ecológica que mejoren la conectividad entre los ecosistemas urbanos y la región. Lo anterior, con el fin de promover un aumento progresivo de metros cuadrados de AVU por habitante, a partir de la línea base estimada.

Parágrafo: las autoridades ambientales y entes territoriales deberán coordinarse permanentemente y permitir la inclusión de iniciativas ciudadanas y de organizaciones de la sociedad civil para la planificación y gestión de las AVU. La planificación y gestión ambiental de áreas verdes urbanas incorporará criterios de biodiversidad y servicios ecosistémicos, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁶ Tomado de La Política Nacional Para La Gestión Integral De La Biodiversidad Y Sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
⁷ Tomado del Artículo 31 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 5. Plan de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y Áreas Verdes Urbanas. La Planificación y gestión de la silvicultura urbana y de las áreas verdes urbanas se realizará conforme al Plan de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y Áreas Verdes Urbanas, el cual será de obligatoria observancia y concordante con los Planes de Ordenación Territorial, Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) y demás instrumentos de planificación y gestión ambiental establecidos por la autoridad ambiental correspondiente y adoptado por el respectivo Municipio, Distrito o Área Metropolitana.

Las Entidades territoriales formularán e implementarán el Plan de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y Áreas Verdes Urbanas, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la entidad que haga sus veces, observando como mínimo los siguientes criterios:

1. Censo y caracterización del arbolado urbano ubicado en espacio público.
2. Caracterización del área verde urbana y estimación de metros cuadrados por habitante, acceso y distribución.
3. Valoración de los servicios ecosistémicos del arbolado urbano y de las áreas verdes urbanas.
4. Identificación de zonas potenciales de arborización, generación y consolidación de áreas verdes urbanas.
5. Establecimiento y consolidación de corredores biológicos y sistemas de conectividad entre los subsistemas urbanos y semiurbanos con los rurales.
6. Estrategia de manejo y mitigación del riesgo.
7. Acciones de manejo del arbolado urbano y las áreas verdes urbanas.
8. Acciones para el fomento a la investigación de especies arbóreas con mayor potencial de captura histórica de CO₂.

Parágrafo 1: Los Planes de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y Áreas Verdes Urbanas deberán ser formulados en un plazo no mayor a tres (3) años contados a partir de la publicación de la presente ley de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la entidad que haga sus veces, para un período de veinte (20) años. En la formulación de estos planes deberá contarse con la participación de la academia, de los colectivos ciudadanos organizados e interesados en el tema, y demás personas interesadas.

Parágrafo 3: Los municipios, Distritos y áreas metropolitanas que tengan un Manual de Arborización y/o silvicultura urbana deberán revisarlo y ajustarlo a lo estipulado por la presente ley.

Parágrafo 4: Estos planes deberán ser incluidos dentro de los planes de desarrollo de los gobernantes elegidos para el siguiente período, una vez entrada en vigencia esta ley.

Artículo 6. Sistema de información geográfica. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la entidad que haga sus veces, adecuará el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) para incluir la información de acceso y distribución espacial relacionada con el Área Verde Urbana y el arbolado urbano.

Parágrafo. Las autoridades ambientales y entes territoriales cada dos (2) años realizarán el reporte del indicador de Área Verde Urbana al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la entidad que haga sus veces, de acuerdo con las directrices emitidas al respecto por dicha entidad.

Parágrafo 1. Toda obra de construcción de infraestructura pública desarrollada por la administración deberá incorporar elementos de infraestructura que permitan la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos del área donde se realiza.

Artículo 7. Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Las empresas de servicios públicos de conformidad con el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes realizarán las actividades de trasplante, poda, tala o reubicación, única y exclusivamente que deban acometer para la instalación y mantenimiento de sus redes e infraestructura, previo permiso otorgado por la autoridad ambiental. Las actividades de mantenimiento programado del arbolado deberán ser ejecutadas siguiendo los manuales o protocolos del Jardín Botánico, sin embargo, las empresas de distribución de energía y telecomunicaciones deberán atender el mantenimiento arbóreo que tenga y genere riesgo y/o peligro eléctrico.

Parágrafo 1: Las empresas prestadoras de servicios públicos deberán ajustar sus actividades de intervención de acuerdo a lo establecido por los Planes de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y Áreas Verdes Urbanas.

Parágrafo 2: Las Empresas prestadoras de servicios públicos deberán coordinar con las autoridades ambientales con asiento en el área de su jurisdicción, las actividades de mantenimiento, reubicación, trasplante y/o compensación del material vegetal que intervengan, teniendo en cuenta siempre las especies endémicas de la zona. Cuando se realice la introducción de una especie vegetal no nativa como parte de los programas de compensación, se deberá contar con visto bueno de la autoridad ambiental competente, esto en aras de evitar daños posibles o incompatibilidades con el ecosistema en el que se introduce.

Artículo 8. Compensación por Pérdida de Biodiversidad en Áreas Verdes Urbanas. La Autoridad Ambiental competente podrá autorizar la compensación por pérdida de biodiversidad, para lo cual emitirá y actualizará periódicamente el Manual de compensaciones ambientales. En todo caso, la compensación siempre se deberá realizar en áreas verde de equivalencia ecosistémica a la pérdida.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la entidad que haga sus veces, deberá expedir el Manual de compensaciones ambientales a más tardar nueve (9) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

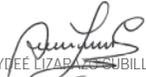
Artículo 9. Acciones adicionales de protección y fomento de las AVU. La entidad territorial en coordinación con las autoridades ambientales de su jurisdicción, podrán establecer programas de huertas urbanas y jardines verticales, como acciones adicionales para la compensación por pérdida de biodiversidad, protección y fomento de las áreas verdes urbanas.

Parágrafo: Las entidades territoriales propenderán por la utilización de material vegetal endémico, representativo de la biodiversidad local en sus programas de reforestación urbana.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,


 CARLOS LIZAMA JUEVARA VILLABÓN
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


 AYDEE LIZAMA SUBILLOS
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


 MANUEL VIRGUEZ P
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


 IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ
 Representante a la Cámara
 Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2020

Por cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado urbano, y se dictan otras disposiciones sobre la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

Esta iniciativa fue presentada por primera vez el 20 Julio de 2012 ante el Senado de la República por el Honorable Senador Carlos Baena López y la Honorable Representante Gloria Stella Díaz de la bancada del Movimiento Político MIRA, fue repartido a la comisión Quinta del Senado y designados como ponentes los Honorables Senadores José Félix Valera, Lidio Arturo García Turbay, Héctor Julio Alfonso López. Los ponentes presentaron ponencia positiva para primer debate la cual fue aprobada el 22 de mayo de 2013; sin embargo, fue archivado por tránsito de legislatura 20 de junio de 2014.

Nuevamente en el año 2016 presentamos esta propuesta, siendo designado como ponente el H.R. Inti Asprilla, surtió su trámite por la comisión quinta de la Cámara de Representantes y fue aprobado el 10 de noviembre de 2016. Se presentó ponencia para segundo debate en la plenaria sin que se llevara a cabo y siendo archivado por el tránsito de legislatura en julio de 2018.

El texto que traemos a esta corporación se realizó con base a las modificaciones presentadas por los ponentes, comentarios y propuestas allegadas por la Asociación Colombiana de Arboricultura, los integrantes de la iniciativa ciudadana Comité Pro-árbol Bogotá, y las modificaciones derivadas de las discusiones que se dieron en las diferentes mesas de trabajo con los técnicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que fueron incluidas en la ponencia de segundo debate en la Cámara de Representantes.

2. Contexto histórico de la expansión urbana en las ciudades colombianas

Las ciudades son aquellos centros de aglomeración de la humanidad. En la antigüedad las distancias, la ausencia de tecnología en las comunicaciones, la precariedad en el transporte, y otros factores de los cuales hoy goza la humanidad que permite experimentar otras culturas y socializar las nuestras ha sido un factor que ha proporcionado el aumento en la raza humana, así mismo en la naturaleza, las condiciones óptimas del entorno posibilitan el aumento del número de especies en los ecosistemas. No obstante, el crecimiento voraz de las ciudades lleva a los planeadores y tomadores de decisiones a omitir principios para el bienestar y sostenibilidad de las mismas.

Con la ausencia de planificación y expansión indiscriminada es frecuente ver invasión en la periferia de las ciudades donde se encuentran zonas forestales o zonas de amenaza por deslizamiento, poniendo en riesgo la vida de los habitantes y la salud ambiental de las ciudades. De la misma manera esta situación se extiende hacia las zonas amortiguadoras de los centros urbanos, zonas periurbanas y rurales.

El crecimiento en las ciudades colombianas se estima de 185 mil nuevos hogares que se forman anualmente. Estimaciones recientes muestran que al menos 1.3 millones de hogares, que representan el 16% de los hogares urbanos, se encuentran en condiciones de precariedad habitacional, que incluye familias viviendo en zonas de alto riesgo. Así mismo, de acuerdo con información catastral, se calcula que el 16% del área neta de uso residencial corresponde a asentamientos precarios en las 5 principales ciudades del país, atenuando el crecimiento de las ciudades desorganizadamente. En las ciudades con más de 300.000 habitantes, el porcentaje del área urbana correspondiente a estos asentamientos es de 19% y en las que tienen entre 100.000 y 300.000 habitantes es 24%, lo cual implica una problemática más seria en términos relativos en este grupo de ciudades¹¹.

Según el Departamento de Planeación la tercerización haciendo referencia a la transformación económica y social en las ciudades, propició un mayor desequilibrio de las estructuras urbanas de las ciudades colombianas. Es común ver antiguas zonas de vivienda en las ciudades que han cambiado para el uso comercial o de oficinas, por ejemplo.

En tal sentido, se conformaron pequeñas unidades económicas localizadas en un patrón disperso, como una manera de disminuir costos de localización y/o capturar franjas de mercado. En paralelo, el sector informal de la economía empezó a ocupar importantes áreas públicas y privadas de las ciudades¹², mientras que las zonas de esparcimiento, las zonas verdes y nichos donde había importantes especies arbóreas fueron cada vez más disminuidas.

De la mano del crecimiento informal y desordenado en la periferia, las grandes ciudades colombianas presentan un patrón de expansión irracional, acompañado por un proceso de deterioro y despoblamiento de sus zonas interiores. Nuevos comercios y oficinas, terminales de transporte, centros de abasto y sedes institucionales buscaron otras zonas para su localización adecuada y funcional. En este proceso, algunas de estas actividades se ubicaron en las áreas residenciales ya consolidadas, mientras que otras colonizaron zonas periféricas, con la generación de nuevos polos de crecimiento. Esta dinámica propició procesos de suburbanización –generalmente en bajas densidades y de vivienda de estratos altos– y conllevó un uso deficiente del suelo en áreas de importancia ambiental y agrícola¹³.

Los efectos de la expansión desorganizada, sin un plan han disminuido la calidad ambiental y salud de las mismas. Hemos organizado un sistema que actúa de manera coherente, pero para nuestra propia pérdida, aunque siempre con el ideal de mejorar las condiciones de vida de los habitantes en las ciudades y suplir la demanda del crecimiento. Por un lado, el parque automotor crece exponencialmente, no solo porque la población también crece sino porque en nuestro sistema social los individuos son cada vez más independientes y requieren necesidades distintas, además el servicio

¹¹ Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Compes 3305, Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. 2004.

¹² Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Compes 3305, Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. 2004.

¹³ Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Compes 3305, Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. 2004.

Este fenómeno, muy frecuente en los países en desarrollo, es agravado por la gran cantidad de personas que a diario se ven obligadas a trasladarse a las ciudades, desplazadas por la carencia de servicios públicos elementales, el hambre y la violencia. Cada día son más las extensiones de tierra aledaña a las ciudades que son deforestadas e invadidas, provocando erosión en los suelos y deslizamientos de tierra inesperados y masivos que provocan lamentables desastres. La inseguridad en la tenencia de la tierra, la pobreza y la falta de interés y compromiso de las instituciones, impiden en ocasiones, conservar y restaurar los sistemas arbóreos de una manera armoniosa y con una perspectiva de largo plazo¹⁴.

El desarrollo de las ciudades colombianas ha sido objeto de diferentes factores sociales y económicos como el desplazamiento y la pobreza en donde se ha hecho notoria la dificultad para formular políticas territoriales y vincular de manera efectiva el desarrollo urbano con el desarrollo económico y social del país de manera articulada y continua. En los años noventa se advierte el debilitamiento de la actuación pública nacional con sentido territorial, junto con el predominio de la intervención sectorial poco coordinada en los territorios¹⁵.

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Colombia se configura como un país altamente urbanizado, con alrededor de 32 millones de habitantes en zonas urbanas que representan el 72% de la población nacional. Proyecciones recientes señalan que el país alcanzará en los próximos diez años, 40 millones de habitantes en zonas urbanas y 10 millones de habitantes rurales¹⁶.

Población urbana y rural en Colombia a partir de una serie de proyecciones (tasa de variación anual) al año 2015 y 2030.

Tabla 1
Situación de la población en diversos periodos (en miles)

	Población total	Tasa anual de variación	Población urbana	Tasa anual de variación	Población rural	Tasa anual de variación
2005	46.049	1,56	33.371	1,58	12.668	0,52
2015	53.193	1,22	40.604	1,25	12.582	-0,44
2030	63.227	1,00	52.174	1,23	11.052	-1,41
Variación 2005 a 2015	7.144		7.233		-86	
Variación 2005 a 2030	17.188		18.803		-1.616	

Fuente: DANE, 2010.

¹⁴ Castello, Luis Manuel. *Ciudades y sus Entornos Verdes y Saludables*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO. Disponible en: [http://www.fao.org/articulos/foresteria.pdf](http://www.fao.org/articulos/articulos/foresteria.pdf)

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Compes 3305, Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. 2004.

¹⁶ Dangond Gibsons, Claudia; Jean-Francois, Jolly; Monteoliva, Alejandra; Soto, Nieto (2006). *Una reflexión crítica sobre los lineamientos del documento Compes 3305*. Papel Político, Vol 11, No.1. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092006000100003&script=sci_arttext

público es insuficiente, aumentando la contaminación del aire en las ciudades. Por otro lado, vemos la desaparición de los espacios libres públicos y privados al igual que el número de especies arbóreas que cuentan con la capacidad de regular y mejorar el aire, atenúan los vientos, atemperan las temperaturas extremas, disminuyen los ruidos, dan sombra, protegen de la lluvia, embellecen y adornan la ciudad por sus diversas formas y colorido, y permiten la vida de diferentes especies.

Es paradójico que a medida en que las ciudades se fueron desarrollando desde los asentamientos humanos, haciendo uso del material maderero para su desarrollo y la ciencia avanzaba para suplir necesidades y gustos de sus habitantes el número de los árboles disminuyó notablemente y hoy día clama la necesidad de incorporar estas máquinas naturales en las ciudades para disminuir el riesgo de diferentes enfermedades a causa de la deplorable calidad del aire en nuestras ciudades y catástrofes “naturales” por deslizamientos e inundaciones.

Además de otros servicios que prestan, los árboles son un componente de la imagen de la ciudad, poseen un volumen determinado de acuerdo a sus diferentes hábitos de crecimiento, y por lo tanto, modifican el espacio en el cual son plantados. Con su presencia, los árboles deben hacer el contrapunto a la arquitectura de las construcciones sólidas, sumando lugares en el espacio público que estimulen la vida cultural de los usuarios¹⁴.

3. Beneficios Ambientales

Los árboles son una herramienta para hacer frente a los diferentes adversidades que hoy día viven las ciudades. Las islas de calor por ejemplo, generadas en los centros urbanos ha venido causando cada vez más preocupación. Una isla de calor es una capa de aire frecuentemente sobre la ciudad o un área, el cual es más caliente que el aire alrededor¹⁵.

Las islas de calor amenaza la salud pública debido al incremento directo de la temperatura e indirectamente los niveles de concentración de ozono a nivel del suelo. Las personas de alto riesgo por el calor extremo son los ancianos, los niños y las personas con enfermedades respiratorias preexistentes¹⁶. Ahora cada año vemos en las noticias como las temperaturas extremas han sido causa de muerte de los habitantes en diferentes ciudades en el mundo.

Según la Agencia de Protección al Medio Ambiente de los Estados Unidos – EPA dentro de las acciones para un desarrollo inteligente.

“Los árboles y la vegetación contribuyen al embellecimiento, distinción y plusvalía de las comunidades por incorporar el ambiente natural al urbano. Además enfrían las áreas aledañas por incrementar la

¹⁴ Priego Gonzales de Canales, Carlos. *Beneficios del Arbolado Urbano*. Ensayo Doctorado. Nov. 2002. Disponible en: <http://digital.escis.es/bitstream/10261/24578/1/Beneficios%20del%20arbolado%20urbano.pdf>

¹⁵ Agencia de Protección al Medio Ambiente de los Estados Unidos – EPA. *Desarrollo Inteligente e Islas Urbanas de Calor*. Serie de Informes sobre Desarrollo Inteligente. EPA-909-F-04-010. Disponible en: <http://www.epa.gov/hin/resources/pdf/SmartgrowthSpanish.pdf>

¹⁶ Agencia de Protección al Medio Ambiente de los Estados Unidos – EPA. *Desarrollo Inteligente e Islas Urbanas de Calor*. Serie de Informes sobre Desarrollo Inteligente. EPA-909-F-04-010.

evapotranspiración, un proceso natural que dispersa el calor por la evaporación de la humedad en las hojas. Los árboles plantados junto a las casas y otros edificios proporcionan sombra, enfrían los interiores de los edificios y reducen la demanda de energía para aire acondicionado. Los árboles y la vegetación plantados a lo largo de camellones y banquetas pueden disminuir las emisiones de los autos y evitar la contaminación del aire. Jardines en los techos o techos verdes también pueden mitigar las islas urbanas de calor mientras aumentan la eficiencia de energía y el atractivo de los edificios.

Entre más vegetación en una zona, mayor es su influencia en los elementos donde se encuentra. Estudios realizados por la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de Entre Ríos (Argentina) se demostró que existía diferencia significativa entre los patrones estudiados Con Árboles/ Sin Árboles, llegando en algunos casos de 4°C de diferencia de temperatura y de hasta un 11% de diferencia en humedad ¹⁷

Asimismo, los árboles cumplen una importante función en la disminución de los contaminantes atmosféricos. En 1994, los árboles en la ciudad de New York eliminaron aproximadamente 1.821 toneladas métricas de contaminantes atmosféricos, suponiendo un costo para la sociedad de \$9.5 millones. La eliminación de estos contaminantes por medio de los bosques urbanos de la ciudad de New York fue más grande que en Atlanta (1.196 t: \$6.5mill) y en Baltimore (499 t: \$2.7 mill), pero la eliminación de contaminantes por m² (de superficie cubierta) fue bastante similar entre esas ciudades (New York: 13.7g/m²/yr; Baltimore: 12.2g/m²/yr; Atlanta:10.6g/m²/yr). Esa eliminación estandarizada de los contaminantes difiere según la cantidad de polución atmosférica, duración de las hojas en lo árboles, precipitación, y otras variables atmosféricas. Árboles sanos y más grandes de 77 cm de diámetro, eliminan aproximadamente 70 veces más la polución atmosférica anual (1.4 Kg/yr), que árboles de tamaño menor a 8 cm de diámetro (0.02 Kg/yr)¹⁸

En relación con la reducción de los niveles de CO₂ en la atmósfera, la existencia de árboles en las zonas urbanas ofrece una doble ventaja. Por una parte absorben directamente el CO₂ y, por otra, al permitir el ahorro de energía reducen las emanaciones de las centrales eléctricas que utilizan combustibles fósiles y aunque Colombia no es un gran productor de energía por las termoeléctricas, el aporte se hace importante en la medida que aumente el número de especies arbóreas en las ciudades del país.

El efecto potencial de las superficies arboladas urbanas sobre el CO₂ atmosférico se comprobó mediante un modelo por expertos en el tema en Estados Unidos para un periodo de 50 años acerca del efecto de plantar entre 1991 y el año 2000 10 millones de árboles de 3,0 cm de diámetro cada año en el conjunto del territorio urbano de ese país. Se partía del supuesto de que esos 100 millones de árboles serían plantados en lugares adecuados en torno a los edificios para conservar la energía. En el año 2040 esos árboles habrían acumulado 85 millones de toneladas y habrían evitado la producción de 315 millones de toneladas de CO₂, siendo pues de 4 a 1 la relación entre el CO₂ evitado y el

¹⁷ Priego Gonzales de Canales, Carlos. *Beneficios del Arbolado Urbano*. Ensayo Doctorado. Nov. 2002.
¹⁸ Priego Gonzales de Canales, Carlos. *Beneficios del Arbolado Urbano*. Ensayo Doctorado. Nov. 2002.

acumulado. La cifra total de 400 millones de toneladas del dióxido de carbono acumulado y evitado es una estimación generosa, ya que se dio por supuesto que los 100 millones de árboles sobrevivirían durante los 50 años.¹⁹ Más allá evitar la emisión de los 315 millones de toneladas de CO₂ a la atmósfera, los beneficios sociales y económicos donde estuvieron los árboles ciertamente traspasarían los cálculos realizados, esto por ejemplo se llevó a cabo en Tijuana²⁰.

Entre los muchos beneficios que se le atribuyen a los árboles urbanos también encontramos que son grandes contribuidores en el control de la erosión, en ciudades tropicales con lluvias abundantes es de suma importancia para reducir la velocidad de la lluvia protegiendo la capa superficial del suelo y sujeta la tierra evitando deslizamientos y así mismo catástrofes, además de reducir los costos por tratamientos de agua lluvia y problemas de calidad de agua. En cuanto a la reducción del ruido, estudios demuestran que anchas áreas arboladas combinadas pueden reducir la intensidad del ruido al 50%²¹.

	Parque urbano	Arbolado de alineación
Valores visuales	La masa arbórea es más importante que el ejemplo individual	La masa arbórea es tan importante como los individuos
Efecto sobre el microclima	Depende de la superficie y la densidad. Temperaturas más bajas, viento reducido y mayor humedad relativa	Sombreado, reducción de la velocidad del viento y leve incremento de la humedad relativa
Efecto sobre el mesoclima urbano	Puede ser significativo según la superficie de cobertura	Puede ser significativo en total
Influencia sobre la calidad del aire	Puede ser significativo sumado y trampa de contaminantes	La capacidad como trampa de contaminantes depende de la biomasa. La función de su ruido depende del total de área verde y las condiciones.
Influencia sobre el manejo del agua	Alta interceptación del agua de lluvia y elevadas tasas de evapotranspiración, dependiendo de la biomasa arbórea. La tasa de infiltración depende de la permeabilidad del suelo	La interceptación y la evapotranspiración dependen de la cobertura arbórea. La infiltración y el almacenamiento de agua de lluvia están normalmente reducidos.

Fuente²²

¹⁹ Nowak, D.J.; McPherson, E.G. *Cuantificación del impacto ambiental de los árboles en Chicago*. Depósito de Documentos de la FAO. Disponible: <http://www.fao.org/docrep/030/a030a08.htm>
²⁰ Domínguez Madrid Estimaciones De Captura De Los Parques Y Emisiones De Co2 Vehicular En Tijuana, B.C. T. Tesis de Maestría. 2016
²¹ Ayuntamiento del Distrito Nacional - ADN. *Beneficios del Arbolado. El arbolado urbano en la ciudad de Santo*. República Dominicana.
²² Barreiro, Graciela. *Planificación del arbolado urbano sobre la base de la calidad del aire*. Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Posgrado. 2009.

4. Beneficios Sociales

El constante contacto con zonas verdes en las ciudades genera una gran posibilidad de esparcimiento y bienestar donde las familias y los individuos crean vínculos con la naturaleza al ser estos el centro de desarrollo de sus actividades fuera de las cotidianas y congestiónamiento de las ciudades. Con el incremento en el número de noticias a nivel mundial sobre los efectos que la humanidad debe afrontar debido a la degradación ambiental, la alerta que se comunica desde las instituciones de educación y en general el conocimiento ante la problemática ambiental en el mundo, estos espacios son propicios para generar y reforzar la conciencia ambiental.

Hay evidencias de que la naturalización urbana y los jardines en la comunidad aumentan la percepción de seguridad, disminuye los crímenes y reduce la violencia. Jacobs en 1961 introduce la idea de "ojos en la calle" para explicar cómo la presencia de personas en espacios públicos ayuda al control del crimen y al aumento de la seguridad²³. Según un estudio presentado por la Universidad de Illinois, una cobertura vegetal apropiada reduce el número de crímenes de la zona por dos razones: 1. Las áreas públicas arboladas y en buenas condiciones generalmente son muy frecuentadas y 2. El verde mitiga el estrés que es frecuentemente causa de los actos de violencia.

Ha sido demostrado que las experiencias en los parques urbanos ayudan a cambiar estados de ánimo y a reducir la presión. Adicionalmente, la sombra de los árboles reduce la radiación ultravioleta y de esa manera puede ayudar a reducir los problemas de salud (cataratas, cáncer de piel, irritaciones, etc) asociados con el incremento en la exposición a la radiación ultravioleta²⁴.

5. Beneficios Económicos

Las estructuras ubicadas en zonas con un arbolado organizado, planeado y en buenas condiciones cuentan con un valor adicional en comparación de aquellas zonas donde el arbolado es inexistente o se ha convertido en zonas desorganizadas y con falta de aseo. Los constructores de hecho, son un sector que toma provecho de zonas arborizadas para agregar valor a sus ventas.

Una encuesta sobre venta de casas unifamiliares en Atlanta, Georgia, indicó que el arreglo de casas con árboles está asociado con un aumento de 3,5 a 4,5% del valor de venta. Los constructores han estimado que los hogares con lotes arbolados se venden un promedio de 7% más costoso, que aquellas sin arbolado. El incremento del valor de las propiedades generado por los árboles, también produce ganancias económicas para la comunidad local a través de los impuestos prediales. Además una ciudad con un importante número de árboles mejora la estética de las ciudades la cual atrae a turistas y el ambiente de negocios, igualmente se ha observado que en estas zonas la gente tiende a quedarse por más tiempo en la zona, consumir más e ir de compras por más tiempo. Los apartamentos, casas, locales y oficinas tienen una mayor probabilidad de rentar más rápido, cuentan

²³ Priego Gonzales de Canales, Carlos. *Beneficios del Arbolado Urbano*. Ensayo Doctorado. Nov. 2002.
²⁴ Priego Gonzales de Canales, Carlos. *Beneficios del Arbolado Urbano*. Ensayo Doctorado. Nov. 2002.

precios más altos y los arrendatarios tienden a quedarse por más tiempo y se ha encontrado que hay mayor productividad en los trabajadores²⁵.

Por su parte en el tema energético, datos obtenidos a partir de simulaciones en computadora indican que la existencia de 100 millones de árboles en las ciudades estadounidenses (tres árboles por cada dos hogares) podría reducir el consumo anual de energía en 30.000 millones de kWh (25 800 millones de kcal), lo que supondría un ahorro de 2.000 millones de dólares en los costos energéticos

6. Marco Constitucional Y Legal

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 79, que:

"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."

Por su parte, el artículo 80 indica que:

"El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas."

El Artículo 95 destaca como responsabilidad estatal:

(.)

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano:

Estos artículos ilustran el compromiso del país con el mejoramiento de las condiciones ambientales y demuestran que todo esfuerzo que se haga para reducir los gases de invernadero, el calentamiento global y eliminar las emisiones contaminantes, debe recibir el apoyo del Congreso y de la ciudadanía.

El 4 de julio de 2020 se cumplieron 29 años de la promulgación de la que podría llamarse una "Constitución Ambiental" en virtud de que tiene cerca de 30 artículos que influyen la protección y defensa del medio ambiente y los enmarca como una obligación del Estado y de los particulares, como

²⁵ USDA Forest Service. *Benefits of Urban Trees*. Sources of Assistance. Disponible en <http://www.state.sc.us/forestry/urban.htm>

un derecho y un deber colectivo y como un factor determinante en el modelo económico del país dentro del concepto del desarrollo sostenible.

A nivel nacional tenemos como antecedente legal a ley 164 de 1994 mediante la cual el Congreso de Colombia aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la cual tiene por objetivo la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Dentro de la legislación colombiana contamos con la Ley 2 de 1959 "Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables", donde no se hace alusión a las estrategias necesarias para perímetros urbanos y periurbanos. En el mismo sentido Colombia cuenta con una Política De Bosques adoptada mediante el Documento CONPES No. 2834, sin que se incluyan las estrategias para las ciudades.

El presente proyecto de ley busca continuar y escalar un proceso de arborización que a través de los decretos como el 984 de 1998 y el 68 del año 2003 de la capital del país dio vía libre para que instituciones como el Jardín Botánico empezara a trabajar en el tema de la protección del suelo, la arborización y la tala del arbolado en el perímetro urbano del Distrito Capital. El arbolado en todas las ciudades del país se hace necesario con urgencia debido a que las ciudades colombianas continúan en expansión, se estima mayor aglomeración cada año, es decir, que contamos con la decisión de continuar con el "progreso" en los centros urbanos que vayan en contra vía del bienestar de sus habitantes y degradación de las ciudades o hacer uso de las herramientas jurídicas, técnicas y sociales que propendan por el bienestar del futuro cercano y lejano de las ciudades de Colombia, ahora aun más cuando el tema se ha venido estudiado por diferentes universidades del mundo y comprobado que el arbolado en las ciudades son un factor de alto valor en la planificación y desarrollo de las mismas, además de ser necesarias.

7. 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.

Adicionalmente, encontramos 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, así:

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso

de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo".

"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento"

*"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda"*²⁶ (Subrayado fuera de texto)

8. 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 1o 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."

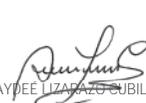
Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con comercialización de bicicletas en el territorio nacional y demás temas expuestos en la iniciativa, sin perjuicio de otras circunstancias que considere cada congresista de acuerdo a su caso.

²⁶ www. constitucional.gov.co Sentencia C- 911 de 2007, M.P. Dr Jaime Araujo C- 911 de 2007, M.P. Dr Jaime Araujo Renteria.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley.

De los honorables congresistas,


CARLOS EDUARDO AVILÉS VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA


AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
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

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 14 de octubre de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 325/20 Senado "POR CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA PROTECCIÓN Y FOMENTO DEL ARBOLADO URBANO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS ÁREAS VERDES URBANAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN, AYDEE LIZARAZO CUBILLOS, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE; y la Honorable Representante IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 14 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 662 de 2020.</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto modificar algunas disposiciones del Decreto 662 de 2020, proferido por el gobierno nacional en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental.</p> <p>Artículo 2°. Inclúyase el numeral 8 y adiciónese un segundo párrafo a el artículo 2 del Decreto Legislativo 662 de 2020, Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2. Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:</p> <p>8. Los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia – FOME</p> <p>Parágrafo 2. Los recursos del FOME que se transfieran para el Fondo Solidario para la Educación serán de uso exclusivo para financiar los costos del programa "matrícula cero" dispuesta en el numeral 4, artículo 3 del presente decreto legislativo.</p> <p>Artículo 3°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 3, del Decreto Legislativo 662 de 2020, Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:</p> <p>4. Matrícula Cero. Genérese un subsidio a la matrícula financiera de los estudiantes pertenecientes a las Instituciones de Educación Superior Públicas para los semestres 2021-1 y 2021-2 (o 3, según corresponda). De la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas, 100% de la matrícula financiera. • Estudiantes de Posgrados de las Instituciones de Educación Superior Pública, 100% de la matrícula financiera. <p>Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  Wilson Arias Castillo Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  Antonio Sanguino Senador de la República Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Gustavo Bolívar Senador de la República Lista de la Decencia </div> </div>
<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO ____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;">*POR MEDIO DEL CUAL MODIFICAN DISPOSICIONES CONTEMPLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 662 DE 2020*</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>INTRODUCCIÓN</p> <p>El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición, y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de 314 millones de personas contagiadas y 966 mil muertes en todo el mundo.</p> <p>En Colombia, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Una vez terminado el primer período de emergencia, mediante el decreto 637 de mayo 6, se decretó uno nuevo. Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 y su fuerte impacto en la sociedad por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución política.</p> <p>En este marco se emite el decreto 662 del 14 de mayo de 2020 << Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19>>. Esta medida, aunque un avance importante para disminuir la deserción y apoyar la continuidad de la educación en varios niveles, presenta dos dificultades: No tiene en cuenta el déficit presupuestal que se puede crear al no cubrir el 100% de las matrículas financieras que pueden ser hasta el 50% de los recursos propios de varias Instituciones de Educación Superior públicas. Y en segundo lugar, la focalización dispuesta para los subsidios limita la cobertura dejando un porcentaje de estudiantes susceptibles a desertar, abandonar o aplazar sus estudios.</p> <p>El proyecto que presentamos a continuación busca ampliar el beneficio del subsidio a la matrícula financiera a el 100% de las y los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Públicas por los</p>	<p>dos semestres del año 2021, trasladando del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), la suma de 1.8 billones de pesos, al Fondo Solidario para la Educación y restringiendo el uso de esta fuente para el Programa Matrícula Cero.</p> <p>Este proyecto de ley esta conformado por siete partes. El primer y segundo titulo corresponden a las consideraciones generales y al marco normativo en el que se sustenta el proyecto, respectivamente. La tercera parte explica el impacto fiscal argumentando cómo se calcula el valor solicitado y su viabilidad financiera. En la cuarta parte se realiza una descripción de la situación de la Educación Superior y la necesidad de actuar inmediatamente para salvar financieramente a las IES públicas y evitar la masiva deserción. El quinto titulo explica las modificaciones que se proponen para el decreto 662 de 2020 y el sexto titulo, presenta algunas conclusiones. Por último, la séptima parte establece que no hay ningún impedimento o conflicto de intereses entre el proyecto presentado y sus autores.</p> <p style="text-align: center;">I. CONSIDERACIONES</p> <p>Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo.</p> <p>Que el artículo 44 de la Constitución establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>Mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, la corte constitucional expresó que "(...) el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales (...)</p> <p>En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano, erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en</p>

<p>la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.</p> <p>Que según el Sistema Universitario Estatal- SUE, el 48 % de los recursos de las 32 universidades del SUE son propios. Eso equivale a 3,5 billones de pesos al año, de los cuales 1,1 billones son por concepto de matrículas académicas: de los cuales 677 mil millones de pesos equivalen a pregrados y el restante a posgrados. Representando la matrícula de 623 mil estudiantes de pregrado de las 32 instituciones un costo aproximado según el SUE, de 677.000 millones de pesos.</p> <p>Que según datos suministrados por El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE, en su más reciente informe del mercado laboral colombiano, para el mes de agosto de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 21,4%, lo que significó un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al mismo mes del año 2019 (10,5%). Representando un incremento en la población desocupada e inactiva de 4.902.000 ciudadanos para las fechas en referencia.</p> <p>Que referente a la población joven, segmentada entre los 14 – 28 años de edad. El total del desempleo juvenil nacional en el segundo trimestre del año (mayo -julio) se situó en un alarmante 29,7%, teniendo un aumento de 12,2% respecto al mismo periodo de 2019 y al tener un ejercicio discriminado por capitales se encuentran tasas de desempleo juvenil del 49,8% en Neiva, 47,8% en ciudades como Ibagué y Popayán, a las que le sigue Florencia con el 44,9%, Popayán con el 42%, Manizales con el 42,3% y Tunja con el 40,6%. En total, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, 15 se encuentra por encima del 35,5% en su tasa de desempleo juvenil (DANE, agosto 2020).</p> <p>En cuanto a los jóvenes, resulta especialmente preocupantes las cifras de quienes no estudian ni trabajan – NINIs, no solo por su magnitud sino también por su reciente incremento. La cantidad y proporción de NINIs descendió de manera sostenida al menos desde el año 2010, llegando en el 2015 a 2.528.540 jóvenes (19,9%). Sin embargo, a partir de ahí se ha incrementado, llegando en el 2018 a 2.742.258 jóvenes (21,7%). Datos según informe de inclusión laboral presentado por la ANDI.</p> <p>II. MARCO JURÍDICO</p>	<p>La crisis sanitaria generada por el COVID-19, declarada por la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, ha sido respondida con dos Estados de Excepción autorizados por el Título VII, Capítulo 6 de la Constitución Política de Colombia. Esto le ha permitido al Gobierno Nacional la concentración de poderes extraordinarios en cabeza del gobierno, como la facultad de legislar a través de Decretos Legislativos -con fuerza de ley-.</p> <p>El 6 de mayo de 2020, en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 se expidió el Decreto 637 por el cual se estableció el segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Es en el marco de este Estado de Emergencia que se expide el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 <i>“Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</i></p> <p>El artículo 215 de la Constitución Política establece que “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo” texto replicado en el art. 49 de la Ley 137 de 1994.</p> <p>Los artículos 44 y 69 de la Constitución Política, establecen que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (art. 44). Y por su parte, el artículo 69, reza que:</p> <p><i>Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Subrayado propio)</i></p>
<p>En conformidad con el artículo 5 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, el Gobierno nacional debe propender por la adopción de medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y en ningún momento, podrá suspender los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación, por lo que se requiere emprender acciones que permitan la continuidad de quienes se encuentran estudiando y garanticen la sostenibilidad financiera de las Instituciones de Educación Superior Públicas .</p> <p>Igualmente, este Proyecto, actúa de conformidad con la Ley 1064 de 2006 “Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.” reconoce la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Por otro lado, la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, establece la educación superior.</p> <p>La honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, expresó que “[...] el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales [...] J. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.”</p> <p>Que la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-624 del 25 de agosto de 1999, expuso que “[...] cuando la crisis económica del país afecte a dichos sectores (sectores sociales que optaron por educación privada), el Estado debe ampliar la educación pública dotando de recursos suficientes y progresivamente superiores, y, colateralmente otorgar recursos que viabilicen créditos para la educación privada y agilicen su otorgamiento. En otras palabras, emplear todas las herramientas posibles para que haya soluciones definitivas.”</p>	<p>Por último, al respecto de la actuación del Gobierno en el Estado Social de Derecho, la Sentencia C-336/08, explica que: “Deberes que le impone el reconocimiento de la dignidad humana como su fundamento. Declarar que la dignidad humana representa el primer fundamento del Estado social de derecho implica consecuencias jurídicas a favor de la persona, como también deberes positivos y de abstención para el Estado a quien corresponde velar porque ella cuente con condiciones inmateriales y materiales adecuadas para el desarrollo de su proyecto de vida. Por condiciones inmateriales se entienden los requerimientos éticos, morales, axiológicos, emocionales e inclusive espirituales que identifican a cada persona y que siendo intangibles e imanes deben ser amparados por el Estado, pues de otra manera la persona podría ser objeto de atentados contra su fuero íntimo y su particular manera de concebir el mundo. Por condiciones materiales han de entenderse los requerimientos tangibles que permiten a la persona vivir rodeada de bienes o de cosas que, según sus posibilidades y necesidades, le permiten realizar su particular proyecto de vida”.</p> <p>Frente a este marco normativo, entendemos que, la Educación, aparece con un fuero de especial protección y garantía. Ante la inminente crisis generada por el COVID-19, y a sabiendas que el 2021 será el año crucial para la recuperación de la situación socioeconómica y de orden público, el Estado debe velar por esta.</p> <p>III. IMPACTO FISCAL</p> <p>La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. En cumplimiento con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente Proyecto de Ley.</p> <p>La propuesta de gratuidad de la matrícula financiera para todas las IES del país, es decir, la propuesta de “matrícula cero”, no es una propuesta que está fuera del alcance financiero del Estado. Según la respuesta al Derecho de Petición 2020-ER-172979 y 2020-ER-174385, proveída por el Ministerio de</p>

<p>Educación Nacional el 04 de septiembre del 2020, el valor total de la matrícula de los estudiantes que cursan programas académicos en el nivel de pregrado en las IES públicas, se estima en \$700.000 millones de pesos por semestre. Esta información fue suministrada al MEN a través de las Instituciones de Educación Superior públicas.</p> <p>Otra estimación sobre el costo fiscal de la matrícula cero, la realizó Pedro Hernández, Presidente Nacional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), en su presentación a la comisión VI de Senado y Cámara del 18 de mayo de 2020. Allí se presentaron unos datos estimados sobre el recaudo de las IES públicas del país y de las instituciones Técnicas Profesionales y Tecnológicas. Para el 2018 las universidades públicas y la REDITTU, la Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas) recaudaron 1.326 billones de pesos proveniente de los estudiantes de pregrado. Es decir, 663.000 millones por semestre. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, un semestre de matrícula cero le costaría aproximadamente 696,150 millones de pesos al Gobierno Nacional. Basado en estas cifras, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de pregrado le costaría 1.4 billones de pesos al Gobierno Nacional.</p> <p>En cuanto a los posgrados, ASPU calculó que para el 2018 las IES públicas (Universidades y la REDITTU) recaudaron 387,322 millones de pesos por concepto de matrícula financiera de los estudiantes de posgrados. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de posgrado le costaría aproximadamente 406,688 millones de pesos al Gobierno Nacional.</p> <p>En conclusión, para financiar la matrícula cero a nivel nacional para pregrados y posgrados de las Instituciones de Educación Superior Públicas durante un año, el Gobierno Nacional debe destinar una suma aproximada de 1.8 billones de pesos colombianos. Esta suma se divide en: 1.4 billones para pregrado y 0.4 billones para posgrados. Para financiar esta iniciativa se espera contar y utilizar los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 4, numeral 1 del Decreto Ley 444.</p>	<p>En cuanto al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se puede afirmar que este Proyecto de Ley es compatible con el MFMP. El MFMP menciona el Fondo Solidario para la Educación y el plan de auxilios educativos para beneficiarios del ICETEX, ambas iniciativas diseñadas para mitigar la deserción en la educación superior y apoyar a los estudiantes más afectados por la emergencia económica y sanitaria. Al igual que estas iniciativas mencionadas, el presente Proyecto de Ley simplemente busca extender los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno Nacional para reducir la tasa de deserción y apoyar a los estudiantes de las instituciones públicas de educación superior. Por otro lado, el MFMP menciona la autorización del uso de vigencias futuras para proyectos de inversión. Entre esos rubros se asignan unos recursos para la educación. En la Tabla AP4.2 se autoriza el uso de 441,000 millones de pesos en 2021 y 110,000 millones de pesos en 2022, para proyectos de inversión de educación. Entonces, puesto que el presente Proyecto de Ley busca fortalecer las iniciativas planteadas en el MFMP 2020 y también busca asignar recursos de inversión para la educación, se afirma que el Proyecto de Ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>IV. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA</p> <p>El servicio de educación superior en Colombia es atendido por 301 instituciones, de las cuales 216 son privadas y 85 oficiales y de acuerdo con los datos oficiales del Sistema Nacional de Información de Educación Superior -SNIES-, a corte de 2018 - fecha del último reporte - se encontraban matriculados 2.440.367 estudiantes, de los cuales 2.267.140 cursan programas de pregrado -técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios- y 173.227 cursan programas de posgrado.</p> <p>Del total de estudiantes de pregrado 1.084.371 están en el sector privado (47,8%) atendidos por 216 IES y 1.182.769 (52,2%) en el sector público atendidos por 85 IES.</p> <p>Que, a corte 2016 -fecha del último reporte-, según datos del Sistema de Información para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior -SPADIES- en el nivel universitario la tasa de deserción anual es del 9% y la tasa de deserción de cohorte del 45,1%. Así mismo, en el nivel de formación técnica y tecnológica se ubica en 17,1% y 53,2% respectivamente.</p> <p><small>¹ Recuperado del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased</small></p>
<p>Llama la atención que los datos en ambos casos están totalmente desactualizados y que sobre ellos es difícil construir un diagnóstico actualizado sobre la situación del sector de la educación superior, especialmente en el contexto de la crisis causada por la pandemia del COVID 19.</p> <p>Que según datos oficiales del sistema Nacional de Información de Educación Superior -SNIES-, a corte de diciembre de 2018, -fecha del último reporte- se encuentran asociadas a las instituciones de educación superior públicas y privadas cerca de 232.000 docentes y administrativos: a estos hay que adicionarle las posiciones de cátedra docente que no tienen una estimación fiable, y aparecen vinculadas en general a los recursos de inversión de las universidades.</p> <p>Debido a la actual crisis generada por la propagación del Coronavirus COVID-19, se estima una caída de los ingresos propios de las IES debido a i) la potencial reducción en el número de estudiantes matriculados en programas de pregrado y posgrado; ii) la reducción de ingresos generados por el ejercicio de las demás actividades misionales relacionadas con la extensión, consultoría, eventos académicos e investigación y iii) reducción de los recursos que perciben a través de las regalías lo que impactará los ingresos de las instituciones de educación superior y por tanto podrá generar como consecuencia directa, la pérdida de puestos de trabajo en el personal docente administrativo y de los empleos conexos al sector.</p> <p>Según el informe de la presidencia del Sistema Universitario Estatal, para la vigencia 2018, son múltiples los factores que inciden en la gestión financiera y especialmente en la determinación de los costos de operación de las universidades, y algunas de ellas aplican de igual manera para el resto de las IES públicas:</p> <p>i) Normatividad que determina inercialidades en los gastos de personal: determinaciones de los regímenes salariales y docentes, Sentencias expedidas que refieren a condiciones de igualdad en la fijación de prestaciones para el personal docente (Sentencias C-006/1996, C-401/1998, ambas de la Honorable Corte Constitucional), normas que incrementan los aportes a Seguridad Social, establecimiento de los Sistemas de Salud y Seguridad en el Trabajo.</p> <p>ii) Otros aspectos: sistemas de contratación de personal, formación y capacitación docente, bilingüismo, infraestructura física y tecnológica, recursos de apoyo académico, investigación y desarrollo, bienestar universitario, acreditación y sistemas de gestión, entre otros.</p>	<p>Estos aspectos determinan la capacidad de las universidades en términos de calidad y cobertura, y en su mayoría han venido siendo cubiertos con recursos propios de las IES, es decir, que no se asumen con los recursos de transferencia que se reciben del Gobierno Nacional.</p> <p>A propósito de los recursos de transferencias establecidos por la Ley 30 de 1992 (artículo 86) hay que indicar que estas se ajustan anualmente con el IPC aplicado al presupuesto de cada vigencia, fórmula que se viene aplicando a partir del año 1.993. El problema -que ha sido varias veces diagnosticado- es que este aporte en pesos constantes no se ajusta a la canasta de costos de las IES, los índices de inflación de la educación superior se encuentran muy por encima de la evolución de la inflación promedio de la economía: <u>entre 1993 y 2019 la variación promedio de la inflación en el sector de la educación superior ha estado cerca un 10.7% anual. lo cual es 5 a 6 puntos porcentuales superior al IPC.</u></p> <p>Adicional a ello, los compromisos y gastos de las Universidades Públicas no son los mismos de hace 25 años, pues las Universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo a las metas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional, los referentes nacionales e internacionales y a las obligaciones generadas por el Gobierno y el Congreso con la expedición de leyes y decretos en temas salariales y prestacionales que impactan los presupuestos de las Universidades. Todos estos factores han incrementado de forma tremenda las exigencias financieras de las IES públicas, mientras por otra parte, estas tienen el enorme deber de garantizar el acceso y la calidad a los segmentos poblacionales de más bajos ingresos.</p> <p>Al revisar el comportamiento de las transferencias de la Nación (TN) a los presupuestos de las Universidades Estatales y compararlo con el aumento de cobertura estudiantil, se encuentra que en 1993 los estudiantes matriculados en las 32 Universidades públicas eran 159.218, para 2018 ascendían a 634.800, <u>un crecimiento del 298%.</u></p> <p>En este mismo periodo, el aporte anual del Gobierno Nacional promedio por estudiante pasó de \$10.825.890 a \$4.785.338, una contracción del 55,7% (Sistema Universitario Estatal, 2018). NO obstante que el Gasto Público en Educación Superior ha aumentado de \$2,21 billones en 2002 a 8,9 billones en 2016, las transferencias de la Nación a las Universidades Públicas, han tenido un decrecimiento del 55,7% al 37% en el mismo periodo, lo cual se explica por la creación de programas de política paralelos que restan recursos directos a las universidades públicas y fortalecen esquemas de financiación vía</p>

deuda (ICETEX) o promueven subsidios a la demanda que tienen un altísimo impacto mediático pero muy poca efectividad costo-beneficio en su conjunto (Ser Pilo Paga, Generación E)

Según lo expresado por la Asociación de profesores universitarios (ASPU) a las comisiones VI de Senado, Cámara y al Gobierno nacional, el 18 de mayo de 2020: Los recursos propios de las 32 universidades públicas del país por concepto de matrículas en toda la vigencia 2019 significaron \$ 1.48 billones de pesos, mientras que las transferencias directas que llegan por ley 30 fueron en 2018 de \$2,93 billones, es decir, que los recursos propios de las universidades públicas representan en promedio el 33,5% del total de los ingresos, pero existen casos, especialmente entre las universidades públicas más grandes en donde este porcentaje se acerca a la mitad de sus ingresos o incluso los sobrepasa (Nacional:48,7%, UIS: 46,3%, Antioquia: 49,98%, Atlántico: 41,3%).

Ellos hace que las estructuras financieras de las universidades públicas queden claramente expuestas ante fenómenos de deserción masiva como los que está impulsando la actual crisis económica y sanitaria, la pérdida de empleos e ingresos de las familias, la paralización de sectores enteros de la economía de manera permanente (entretenimiento, vida nocturna, etc) y la destrucción del tejido empresarial que explica la enorme pérdida de empleos (alrededor de 4,9 millones entre julio 2019 y julio 2020) afectarán las matrículas y sostenibilidad de muchas universidades, no solo públicas sino también privadas.

Frente a esta realidad, el gobierno nacional en cabeza del presidente Iván Duque ha hecho caso omiso a las múltiples solicitudes de rectores, movimiento estudiantil y profesoral, y del mismo Congreso de la República, y en general de la movilización social, quienes le han reclamado una solución estructural a los problemas de financiamiento de la Educación Superior pública. Incluso en medio de la actual crisis, la respuesta fue crear un nuevo sistema de endeudamiento para los estudiantes (Fondo Solidario para la Educación) que aunque tiene unas enormes garantías, que lo convierten casi que en un programa de transferencias condicionadas, no resuelven el grave problema que se ha acumulado tras décadas de operación de la ley 30.

Finalmente, hay que considerar que para el desarrollo y financiación de una iniciativa de matrícula Cero, el mismo gobierno nacional ha dispuesto que los recursos del FOME que no se ejecuten en la vigencia

2020, sean ejecutados en la siguiente vigencia, tal como lo indica el artículo 39 del capítulo V del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2021

ARTÍCULO 39o. Para garantizar la continuidad de la política integral de solventar las necesidades sociales y económicas y la reactivación de la economía durante la vigencia 2021, autorizase al Gobierno nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2021 los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020 financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, creado por el Decreto 444 de 2020 con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

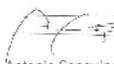
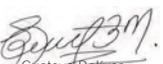
A la fecha de radicación del presente proyecto de ley (17 de septiembre) el FOME ha ejecutado apenas la mitad de sus recursos aforados (14,9 billones de 30,5 disponibles) y en el mismo proyecto de presupuesto se estima que los recursos de balance (saldos no ejecutados del presupuesto 2020) ascenderán a los \$12,3 billones los cuales en buena parte provendrán de la no ejecución del FOME en 2020. Por ello es perfectamente plausible financiar un programa de "Matrícula Cero" para todo el 2021 tanto en pregrados como en posgrados de las IES públicas, esto implicaría un alivio temporal en las finanzas de estas instituciones, pero especialmente garantizar la continuidad de los estudios para cientos de miles de estudiantes.

V. MODIFICACIONES AL DECRETO LEGISLATIVO 662 DE 14 DE MAYO DE 2020

Decreto 662 de mayo 14 de 2020	Propuesta de Modificación
Artículo 2. Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes: 1.Saldos y excedentes de Fondos y Alianzas establecidos por entidades públicas del orden	Artículo 2. Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes: 1.Saldos y excedentes de Fondos y Alianzas establecidos por entidades públicas del orden

nacional con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.	nacional con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.
2. Saldos no ejecutados de Fondos en Administración o Convenios de Alianzas establecidos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.	2. Saldos no ejecutados de Fondos en Administración o Convenios de Alianzas establecidos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.
3. Utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo -TAE, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.	3. Utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo -TAE, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.
4. Los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.	4. Los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.
5. Los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -	5. Los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX que no

ICETEX que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.	estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.
6. Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación.	6. Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación.
7. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación.	7. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación.
Parágrafo. Los fondos y alianzas a los que se refieren los numerales 4 y 5 del presente artículo comprenden los convenios suscritos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, que se encuentren en los siguientes estados: (i) vigentes inactivos, (ii) terminados sin proceso de liquidación y, (iii) en proceso de liquidación.	8. <u>Los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia – FOME</u> Parágrafo. Los fondos y alianzas a los que se refieren los numerales 4 y 5 del presente artículo comprenden los convenios suscritos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, que se encuentren en los siguientes estados: (i) vigentes inactivos, (ii) terminados sin proceso de liquidación y, (iii) en proceso de liquidación.
Se entenderá por convenios vigentes inactivos aquellos que: (i) no tengan recursos en ejecución, (ii) no presenten convocatorias vigentes, (iii) no tengan desembolsos o condonaciones pendientes o en curso en los últimos 24 meses.	Se entenderá por convenios vigentes inactivos aquellos que: (i) no tengan recursos en ejecución, (ii) no presenten convocatorias vigentes, (iii) no tengan desembolsos o condonaciones pendientes o en curso en los últimos 24 meses.
	<u>Parágrafo 2: Los recursos del FOME que se transfirieran para el Fondo Solidario para la Educación serán de uso exclusivo para financiar</u>

<p>los costos del programa "matrícula cero" dispuesta en el numeral 4, artículo 3 del presente decreto legislativo.</p>	<p>los costos del programa "matrícula cero" dispuesta en el numeral 4, artículo 3 del presente decreto legislativo.</p>	<p>educación superior pública.</p> <p>Una vez se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se incorporarán al presupuesto del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX para apalancar el programa de créditos educativos.</p>	<p><u>Instituciones de Educación Superior para los semestres 2021-1 y 2021-2 (o 3, según corresponda). De la siguiente manera:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Estudiantes de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas, 100% de la matrícula financiera.</u> • <u>Estudiantes de Posgrados de las Instituciones de Educación Superior Pública, 100% de la matrícula financiera.</u> <p>Una vez se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se incorporarán al presupuesto del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX para apalancar el programa de créditos educativos.</p>
<p>Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020. 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados. 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. 4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de 	<p>Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020. 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados. 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. 4. <u>Programa Matrícula Cero. Genérese un subsidio en la matrícula financiera de los estudiantes pertenecientes a las</u> 	<p>Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>
<p>A la ya expuesta desfinanciación histórica se suma el contexto de la pandemia con efectos socio económicos que desmejoran las condiciones de poco más del 50% de los colombianos que hacen parte de la población con ingresos más bajos, las y los jóvenes estudiantes, que son un fragmento de la población que se han visto principalmente afectados con la pérdida de empleo, deben ser captados por la Educación superior para que, dentro de un mercado laboral con poca oferta, se disminuya su participación allí y aumenten sus cualificaciones.</p> <p>El aumento de la desigualdad hace imperioso la búsqueda de la universalidad en la educación superior pública. De acuerdo con estudio reciente de la Universidad de los Andes, la parte de los ingresos de la población en el 50% más bajo caería de 17,3% a 12,1%, y la de aquellos con ingresos medios permanecería más o menos estable². El efecto global se vería reflejado en un incremento del coeficiente de Gini que pasaría de 0,509 a 0,574. Esto lo que refleja es un retroceso a la situación de inicios del siglo XXI que presentaba el país.</p> <p>Actualmente las universidades públicas, grandes y pequeñas, se financian en casi un 50% a través de la venta de servicios, matrícula, fondos de investigación, aportes de algunos entes territoriales, y estampillas: el otro 50% lo da el Estado. Esta caída (comparada antes de la ley 30) a la financiación de la educación se ve reflejada en la calidad, no solo de las instalaciones de las universidades, sino de la educación misma que reciben los jóvenes del país: es peligroso que las IES públicas, que tienen un carácter de formación académica e investigativa, se dediquen a la venta de servicios, carácter consecuente con una entidad empresarial, no con una institución de educación superior.</p> <p>En ese sentido, la consideración de la educación como derecho fundamental, servicio público y bien público de acceso para todos es el mandato que consagró el constituyente de 1991 en nuestra Carta Política debe encontrar materialización en políticas como matrícula cero que permite en contextos de crisis económica aliviar los bolsillos de las familias colombianas. Matrícula cero también abre la posibilidad para un debate de fondo sobre la financiación a la oferta, esto es, a las universidades públicas</p> <p><small>²Universidad de los Andes, Facultad de Economía. (2020). Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas.</small></p>		<p>en Colombia con el fin de mejorar la deficiente infraestructura que tienen, fortalecer la investigación y cualificar la planta docente.</p> <p>Precisamente por esta situación, se ha propuesto superar el debate coyuntural que exige la Matrícula Cero, sin anotar la gran necesidad a la que refiere en lo restante del año 2020 y el próximo 2021, y avanzar en una reforma estructural que permita un financiamiento real y un aumento progresivo para alcanzar una Educación Superior de máxima cobertura. Esto significa que la Educación debe tener una proyección en la cual la destinación de presupuesto y rentas se haga de manera obligatoria y especialmente que haya una progresividad en su aumento.</p> <p>VII. MANIFESTACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>Finalmente, manifestamos que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, además de lo señalado anteriormente, consideramos que no existen circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de ley, toda vez que, la presente ley busca beneficiar a los estudiantes de las universidades e instituciones educativas públicas en general y como autores no tenemos vinculación con la entidad ni tenemos intereses directos o de nuestros familiares en la misma.</p> <p style="text-align: center;">texto</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  Wilson Arias Castillo Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  Antonio Sanguino Senador de la República Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Gustavo Botívar Senador de la República Lista de la Decencia </div> </div>	

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 15 de octubre de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 326/20 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL MODIFICAN DISPOSICIONES CONTEMPLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 662 DE 2020**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 15 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2020
SENADO

por el cual se deroga la Ley Estatutaria de la
Jurisdicción Especial para la Paz.

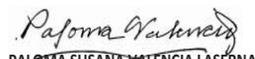
El Congreso de Colombia
DECRETA

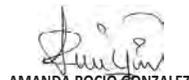
Artículo 1. Deróguese la ley 1957 de 2019.

Artículo 2. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.


MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República


PAOLA ANDRE HOLGUIN
Senadora de la República


PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República


AMANDA ROCÍO GONZALEZ
Senadora de la República


CARLOS FELIPE MEJIA
Senador de la República


FERNANDO NICOLAS ARAUJO
Senador de la República


HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ
Senador de la República


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara


JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara


EDWIN ALBERTO VALDES
Representante a la Cámara


MARGARITA MARÍA RESTREPO
Representante a la Cámara


JUAN FERNANDO ESPINAL
Representante a la Cámara


ÁLVARO HERNÁN PRADA
Representante a la Cámara


JHON JAIRO BERRÍO
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Jurisdicción Especial para la Paz - JEP – fue creada, entre otros, con el fin de garantizar verdad, justicia, reparación y no repetición, como pilares fundamentales en la implementación del acuerdo de La Habana. Desafortunadamente, la realidad fáctica nos muestra que ninguno de esos pilares ha sido honrado y protegido por la JEP, motivo por el cual proponemos su derogatoria.

Garantía de Verdad: el caso de Álvaro Gómez Hurtado levanta serias sospechas en cuanto al respeto y cumplimiento de la garantía de Verdad. La JEP no ha hecho un trabajo eficiente con el fin de lograr establecer que lo que las Farc comunicó en los últimos días es cierto, a pesar de que las pruebas que por años ha recaudado la justicia ordinaria demuestran todo lo contrario. Además de este caso, nos encontramos con la afirmación de que las Farc NO reclutaba niños, que ellos ingresaban voluntariamente y estaban en labores de formación. Esta afirmación es una burla con el pueblo colombiano que durante muchos años vio cómo las Farc reclutaban y se robaban a los niños para entregarles un fusil y usarlos para delinquir – hay evidencia fotográfica –. También tenemos la situación con el narcotráfico, donde las Farc ha negado cometer este delito y no ha entregado rutas para dismantelar este grave flagelo. A pesar de lo anterior, la JEP nunca los ha requerido ni presionado para cumplir con las Verdad a Colombia. Una vez más vemos cómo la JEP no protege la garantía de Verdad.

Garantía de Justicia: el caso del narcoterrorista Jesús Santrich es una prueba clara del incumplimiento en la implementación de Justicia. La JEP, a pesar de los fuertes indicios y material probatorio que demostraba que Santrich había delinquirido con posterioridad a la firma del acuerdo, decidió aplicarle la garantía de No extradición, desnaturalizando esta figura contenida en el artículo transitorio 19 del Acto Legislativo 01 de 2017. Esto, sumado a la situación de alias el Paisa y de Iván Márquez, en donde la JEP actuó de forma incompetente y estos huyeron. La garantía de Justicia no se aplica y está totalmente destruida.

Garantía de Reparación: las Farc no ha reparado las víctimas. Vemos que del casi billón de pesos que prometieron entregar para reparar a víctimas, solo han entregado \$23 mil millones, o sea el 0,2%, y la JEP ni siquiera ha hecho un

llamado para conminarlos a reparar las víctimas, dejando todo el peso de este punto al Estado y por consiguiente a los colombianos que pagan impuestos y trabajan día a día de forma honesta. Vemos acá que la garantía de Reparación no se ha honrado, en detrimento de las víctimas.

Garantía de No repetición: el incumplimiento de esta garantía es evidente. Hoy tenemos, las cifras varían según la fuente, alrededor de 7 mil reincidentes, mal llamados disidencias Farc, y la cifra sigue aumentando día tras día, todo esto alimentado por los cabecillas narcoterroristas que, arropados en la impunidad, decidieron rearmarse y violentar al pueblo colombiano.

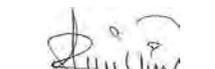
Sumado a lo anterior, la JEP, a pesar de no entregar resultados ni servirle a los colombianos de manera eficiente, cuenta con un presupuesto de más de \$300 mil millones de pesos, que ha sido utilizado, entre otros para pagar favores políticos a través de contratistas familiares y cercanos a quienes apoyaron el proceso de La Habana. En tiempos como hoy, donde los recursos no se pueden derrochar, este dinero serviría para pagar 1 mes de Ingreso Solidario de 2 millones de familias.

En conclusión, la JEP no está cumpliendo con su propósito de creación, adicionalmente está dilapidando el dinero de los colombianos y no está ayudando a la implementación de una Justicia que lleve a que en Colombia cese la violencia.

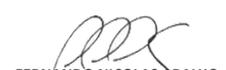

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República


PAOLA ANDRE HOLGUIN
Senadora de la República


PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República


AMANDA ROCÍO GONZALEZ
Senadora de la República


CARLOS FELIPE MEJIA
Senador de la República


FERNANDO NICOLAS ARAUJO
Senador de la República



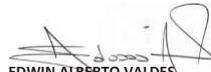
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ
Senador de la República



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara



JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara



EDWIN ALBERTO VALDES
Representante a la Cámara



MARGARITA MARÍA RESTREPO
Representante a la Cámara



JUAN FERNANDO ESPINAL
Representante a la Cámara



ÁLVARO HERNÁN PRADA
Representante a la Cámara



JHON JAIRO BERRIO
Representante a la Cámara

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 14 de octubre de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 327/20 Senado “**POR EL CUAL SE DEROGA LA LEY ESTATUTARIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, PAOLA ANDREA HOLGUIN MORENO, PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA, AMANDA ROCIO GONZALEZ, CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA, FERNANDO NICOLAS ARAUJO, HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO; y los Honorables Representantes JENNIFER KRISTIN ARIAS, EDWIN ALBERTO VALDES, MARGARITA MARÍA RESTREPO, JUAN FERNANDO ESPINAL, ÁLVARO HERNAN PRADA, JHON JAIRO BERRIO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 14 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 1146 - lunes 19 de octubre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 323 de 2020 Senado, por medio del cual se promueve la inclusión financiera en seguros, la gestión de riesgos y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de ley número 325 de 2020 Senado, por cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado urbano, y se dictan otras disposiciones sobre la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas 10

Proyecto de ley número 326 de 2020 Senado, por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 662 de 2020 15

Proyecto de ley número 327 de 2020 Senado, por el cual se deroga la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz 20