



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 488

Bogotá, D. C., lunes, 24 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 625 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican las Leyes 488 de 1988 y 788 de 2002.*

PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_ de 2021

Por medio de la cual se modifican las leyes 488 de 1998 y 788 de 2002

EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** Modifíquese el artículo 117 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 117°. Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM.** Autorícese a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, en las condiciones establecidas en la presente ley.

Créase como contribución nacional la sobretasa al ACPM. La sobretasa al ACPM será cobrada por la Nación y distribuida en un cincuenta por ciento (50%) para el mantenimiento de la red vial nacional y otro cincuenta por ciento (50%) para los departamentos incluido el Distrito Capital con destino al mantenimiento de la red vial. La base gravable, el hecho generador, la declaración, el pago, la causación y los otros aspectos técnicos serán iguales a los de la sobretasa de la gasolina, en lo que no sea expresamente definido para la sobretasa al ACPM.

**Parágrafo transitorio.** Las condiciones de distribución de la sobretasa al ACPM dispuestas en el inciso segundo de este artículo entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2022. Las disposiciones contenidas en el artículo 8 del Decreto Legislativo 678 de 2020 permanecerán vigentes hasta que se cumpla el plazo allí establecido, esto es, hasta el periodo gravable diciembre de 2021.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 121 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 121. Base gravable.** La base gravable de la sobretasa a la gasolina motor tanto extra como corriente, y de la sobretasa al ACPM, será el volumen del respectivo producto expresado en galones.

Para la base gravable de la gasolina motor corriente y extra oxigenadas, no se incluirá el alcohol carburante en cumplimiento con la exención del artículo 88 de la Ley 788 de 2002.

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 55 de la Ley 788 de 2002, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 55. Tarifas.** Las tarifas de la sobretasa a la gasolina y de la sobretasa al ACPM, por galón, serán las siguientes:

a. Sobretasa a la gasolina

		Gasolina corriente	Gasolina extra
Tarifa General	Municipal y Distrital:	\$940	\$1.314
	Departamental:	\$330	\$462
	Distrito Capital:	\$1.270	\$1.775
Tarifa en Zonas de frontera	Municipal y Distrital:	\$352	\$1.314
	Departamental:	\$124	\$462

b. Sobretasa al ACPM

La tarifa de la sobretasa al ACPM será de \$301 pesos por galón. La sobretasa al ACPM para consumo en municipios zonas de frontera se liquidará con una tarifa de \$204 por galón para el producto nacional y \$114 por galón para el producto importado.

**Parágrafo 1.** Para los fines de este artículo, el Departamento de Cundinamarca no incluye al Distrito Capital de Bogotá.

**Parágrafo 2.** Para el caso de la sobretasa a la gasolina, los Concejos de los municipios ubicados en zonas de frontera podrán optar entre la tarifa municipal para zonas de frontera establecida en la tabla de este artículo o la adopción de una tarifa diferencial de \$114 por galón de gasolina corriente y de \$426 por galón de gasolina extra.

En caso de adoptar la tarifa diferencial establecida en este parágrafo, deberán informar de esta situación a los responsables de declarar y pagar el impuesto, antes de iniciar el periodo gravable para el cual aplica la mencionada tarifa.

En todo caso, mientras la entidad territorial no haya informado al responsable la adopción de la tarifa diferencial establecida en este parágrafo, la tarifa aplicable será la tarifa municipal para cada tipo de combustible establecida para los municipios de zonas de frontera.

**Parágrafo 3.** Las tarifas en zonas de frontera para la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM para el producto nacional aplicarán exclusivamente a los volúmenes máximos asignados a los diferentes agentes de la cadena de distribución de combustibles. Para ventas por encima de los volúmenes en mención o agentes que no son objeto de los mismos, la tarifa de la sobretasa a la gasolina por galón y la

sobretasa al ACPM por galón será la tarifa general respectiva señalada en el presente artículo.


**Parágrafo 4.** Para el consumo de nafta o cualquier otro combustible o líquido derivado del petróleo que pueda ser usado como carburante en motores diseñados para ser utilizados con gasolina, la tarifa será la misma de la gasolina motor extra.

**Parágrafo 5.** Las tarifas previstas en este artículo se incrementarán a partir del 1 de enero del año 2022, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará, antes del 1 de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

**ARTÍCULO 4. Vigencia.** La presente ley rige a partir del 21 de junio de 2021.



**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN**  
Representante a la Cámara



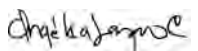
**GERMÁN VARÓN COTRINO**  
Senador de la República



**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDANO**  
Representante a la Cámara



**MIGUEL ÁNGEL BARRETO**  
Senador de la República



**Angélica Lozano Correa**  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde

**Mauricio Gómez Amín**  
Senador de la República  
Partido Liberal Colombiano

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La sobretasa a la gasolina es un tributo regido por la Ley 488 de 1998, el cual tiene como hecho generador el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento. El sujeto pasivo es el distribuidor mayorista y los productores e importadores de gasolina motor extra, corriente y de ACPM.

La base gravable es “el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía, no obstante, esta fue declarada inconstitucional por la Sentencia C-030 de 2019 toda vez que el artículo 121 de la Ley 488 de 1998 no definía con “suficiente claridad y precisión” la base gravable del tributo, dado que no se establecían claramente unos parámetros para el cálculo del valor de referencia.

La Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 19 declaró la inexecutable del artículo 121 de la Ley 488 de 1998 por medio del cual se fija la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM. Esta decisión se tomó debido a que:

*“El Legislador vulneró el principio de legalidad tributaria en sus dimensiones de reserva de ley en materia tributaria y certeza tributaria por haber delegado al Ministerio de Minas y Energía la certificación del “valor de referencia de venta al público” que constituye la base gravable del impuesto de la sobretasa a la gasolina y el ACPM, sin haber dispuesto para ello ningún criterio, pauta o referente, que fijara con concreción la labor de la administración.”*

Así mismo, señalo que:

*“La ausencia de parámetros legales para el cálculo de la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM no hace posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo, y ello tiene como efecto práctico la incertidumbre sobre elementos esenciales del tributo, lo que repercute en la dificultad para calcular el presupuesto de ingresos de departamentos y municipios, y la posibilidad de estar sometidos a cambios abruptos e imprevisibles que afecten notoriamente los recaudos territoriales. Esto evidencia la contradicción con el principio constitucional de certeza en materia tributaria.”*

Para tal efecto, definió un plazo de dos legislaturas para que el congreso expida la norma que fije los criterios específicos para definir la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM.

Así las cosas, es manifiesta la urgencia de determinar la base gravable de la sobretasa a la gasolina mediante parámetros objetivos y claros que permitan realizar el cálculo progresivo conforme al volumen del respectivo producto expresado en galones, toda vez que los precios de referencia que establece el Ministerio de Minas y Energía no han variado en los últimos

10 años, a excepción del 2017 en donde se tuvo una caída en la base gravable debido al cambio en el valor de referencia que trajo la Resolución 41279 del 30 de diciembre de 2016, la cual estableció el cálculo mediante las reglas establecidas para la determinación de la base gravable del impuesto a las ventas, hecho que se modificó con la Resolución 40147 del 27 de febrero de 2017, la cual fijó nuevamente en los valores promedio históricos.

Así las cosas, con el propósito de subsanar los aspectos mencionados por el tribunal constitucional, este proyecto de Ley propone pasar del actual esquema ad valorem, que liquida la sobretasa como un porcentaje de la base gravable determinada por el Ministerio de Minas y Energía mediante acto administrativo, a un esquema ad quantum o específico, en el cual la ley determina directamente el valor (en pesos) del impuesto. Lo anterior, por unidad de volumen de producto gravado.

La propuesta de migrar a un impuesto específico se sustenta en una mayor estabilidad en el recaudo de las entidades territoriales y en el valor del bien final para los consumidores. Así mismo, considerando que los impuestos a los combustibles tienen por objeto internalizar las externalidades negativas y contribuir a financiar bienes públicos, establecer un valor fijo por unidad de producto consumido que genera la externalidad es deseable y se hace teniendo en cuenta adicionalmente las siguientes consideraciones:

**1. Base gravable y tarifas**

Se define la base gravable de la sobretasa a la gasolina a través del volumen de venta del respectivo producto expresado en galones. Las tarifas se definieron partiendo del valor de referencia ya fijado por el Ministerio de Minas y Energía y se obtuvieron partiendo del porcentaje de asignación que le corresponde a municipios y departamentos (municipios 18.5%, departamentos 6.5% y distrito capital 25%), de la siguiente forma:

**Tabla 1. Valores de referencia de venta al público por galón**

Tipo combustible	Origen	Nacional		
		Importado	Municipios frontera	Resto del país
Gasolina motor corriente	Zona de frontera	\$1.900	\$1.900	\$5.078,77
Gasolina motor extra	N/A	N/A	N/A	\$7.107,81
ACPM		\$1.900	\$3.400	\$5.024,59

Fuente: Resolución 40147 de 2017 (MinMinas)

Utilizando los valores de referencia se calculan las tarifas para cada uno de los componentes:

Tabla 2. Definición de tarifas sobretasa a la gasolina y ACPM

Tarifa General	Gasolina corriente		Gasolina extra			
	Municipal y Distrital:	\$5.078,77 x 18,5% = <b>\$940</b>	\$7.107,81 x 18,5% = <b>\$1.314</b>	Departamental:	\$5.078,77 x 6,5% = <b>\$330</b>	\$7.107,81 x 6,5% = <b>\$462</b>
Distrito Capital:	\$5.078,77 x 25% = <b>\$1.270</b>	\$7.107,81 x 25% = <b>\$1.775</b>				
Tarifa en Zonas de frontera	Municipal y Distrital:	\$1.900 x 18,5% = <b>\$352</b>	\$7.107,81 x 18,5% = <b>\$1.314</b>	Departamental:	\$1.900 x 6,5% = <b>\$124</b>	\$7.107,81 x 6,5% = <b>\$462</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Resolución 40147 de 2017 (MinMinas) y Ley 788 de 2002

De igual forma, las tarifas de la sobretasa al ACPM quedan de la siguiente forma:

**Tarifa general:** \$5.024,59 x 6% = **\$301**

**Zonas de frontera:**

Producto importado: \$1.900 x 6% = **\$114**

Producto nacional: \$3.400 x 6% = **\$204**

Las tarifas establecidas en este proyecto de ley corresponden, aproximados al peso más cercano, al valor de la sobretasa por galón que se liquida actualmente sobre el precio de referencia conforme dispone el mencionado artículo 121 de la Ley 488 de 1998 y la aplicación de la tarifa vigente.

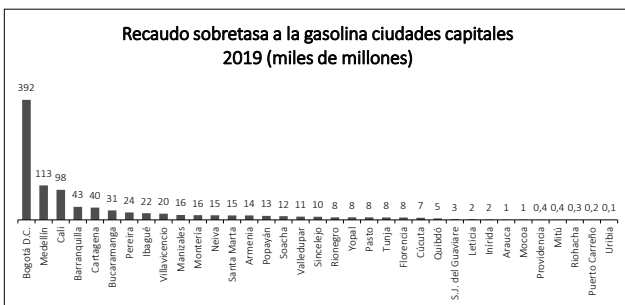
Así mismo, se propone que las tarifas previstas para la liquidación de la sobretasa a la gasolina y al ACPM se incrementarán conforme a la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificada por el DANE. Este factor tiene en cuenta la variación anual de los precios de los combustibles en la fijación de las tarifas para la sobretasa a la gasolina en contraste con el aumento paulatino del contenido de alcohol carburante - etanol en la mezcla con la gasolina motor corriente y extra a nivel nacional y el contenido de biocombustible en la mezcla con el combustible diésel fósil a nivel nacional los cuales no hacen parte de la base gravable para liquidar el respectivo tributo (sin contar con el aumento de consumo de combustibles no fósiles como la electricidad, gas, entre otros).

**2. Recaudo**

**2.1 Sobretasa a la gasolina y al ACPM**

Según la información del informe de la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial, en 2019 el recaudo de la sobretasa a la gasolina (sin contar ACPM) ascendió a \$2,1 billones, donde \$1,6 billones fueron ingresos de los municipios y \$500.000 millones fueron ingresos de los departamentos. Por su parte, la sobretasa al ACPM representó ingresos por concepto de \$310.000 millones en 2019. El recaudo de la sobretasa a la gasolina ha crecido en promedio 5,9 % en términos nominales desde 2013, mientras que el total de

Las cinco ciudades de mayor recaudo en el país fueron Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena:



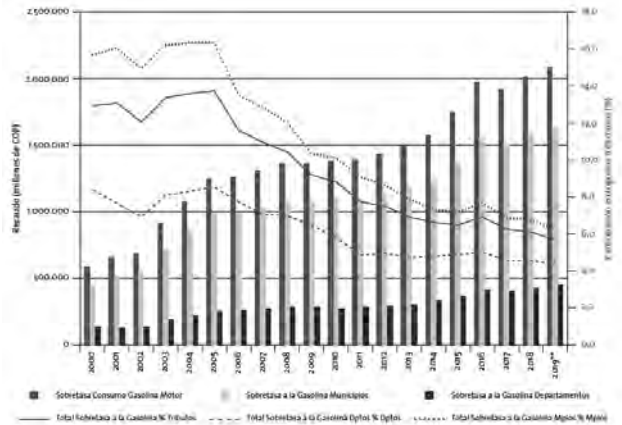
\*Por motivos de invitación esta categoría incluye a Providencia, Rionegro, Soacha y Uribe. Fuente: FUT

Es importante resaltar que la sobretasa a la gasolina constituye un ingreso corriente de libre destinación que financia gastos de funcionamiento e inversión, según las prioridades definidas por las entidades territoriales, particularmente con este tributo se han podido materializar las principales obras de infraestructura de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, como es el caso de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Pereira, Montería, entre otras ciudades. Adicionalmente, de acuerdo con el informe final de la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial, indica que "La sobretasa a la gasolina es un impuesto altamente eficiente para la compensación de externalidades del transporte privado, incluyendo los costos ambientales, de congestión y de accidentalidad".

Finalmente, el Proyecto de Ley corrige, así, los problemas encontrados por la Corte Constitucional y permite cumplir dos objetivos constitucionalmente razonables. Por una parte, la ley establece directamente las tarifas del tributo, permitiendo así que los contribuyentes y responsables conozcan, con certeza, el valor del impuesto. Y, por otra parte, le permite a los departamentos y municipios tener también certeza sobre los diferentes alcances del tributo (incluido su potencial recaudo asociado) y, por ende, sobre su

los impuestos territoriales registra una tasa promedio de aumento de 9,3 % (CESTT, 2019). Efecto de este crecimiento más lento, la importancia relativa de la sobretasa a la gasolina en los ingresos tributarios de los entes territoriales ha disminuido, pasando de 8,8 % al inicio de la década a 5,7 % en 2019. (CESTT, 2019).

Figura 1. Recaudo sobretasa a la gasolina (2000-2019)



Fuente: CESTT con base en DAF, FUT y Secretarías de Hacienda

La tendencia decreciente en la participación de los ingresos tributarios no es coherente con el incremento constante del parque automotor, el cual pasó de 3 millones de vehículos a 15 millones entre 2000-2019 (CESTT, 2019). Este efecto se debe a que la base gravable de la sobretasa a la gasolina se ha mantenido constante desde 2010 debido a que el Ministerio de Minas fija el valor de referencia por medio de resolución.

Según cifras de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales –ASOCAPITALES– construidas con base en el Formulario Único Territorial -FUT- en el 2019 particularmente los municipios presentaron el siguiente comportamiento en relación con este tributo:

Los Municipios recaudaron alrededor de \$1.63 billones de pesos de sobretasa a la gasolina:

- \$945.000 millones fueron de las *ciudades capitales*
- \$685.000 millones el resto de *municipios*

presupuesto de ingresos. En otras palabras, el nuevo diseño de la sobretasa a la gasolina atiende los principios de legalidad y de certeza del tributo.

De los Honorables Congresistas,

JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN  
Representante a la Cámara

GERMÁN VARÓN COTRINO  
Senador de la República

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Representante a la Cámara

MIGUEL ÁNGEL BARRETO  
Senador de la República

Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde

Mauricio Gómez Amin  
Senador de la República  
Partido Liberal Colombiano

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 413 DE 2020 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017.*

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</b> <b>Proyecto de Ley 413 de 2020 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 64 de la ley 1828 de 2017”.</b></p> <p>La ponencia se encuentra dividida por cinco (06) títulos, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trámite de la iniciativa</li> <li>2. Contenido del proyecto de ley</li> <li>3. Justificación del proyecto</li> <li>4. Competencia de congreso</li> <li>5. Conflicto de Interés</li> <li>6. Proposición</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El 14 de septiembre de 2020, la honorable Senadora Paola Holguín y el honorable Representante Juan Espinal, radicaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el <b>Proyecto de Ley 413 de 2020 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 64 de la ley 1828 de 2017”.</b></p> <p>Por instrucciones de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designado como ponente único. .</p> <p style="text-align: center;"><b>2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>La finalidad de esta iniciativa es introducir una modificación al procedimiento legislativo, en lo que refiere al trámite de las recusaciones que puedan presentarse en contra de algún legislador que pudiera estar impedido para intervenir en el debate y aprobación de un proyecto de reforma constitucional o legal, con ocasión de</p>	<p>alguna de las circunstancias constitutivas de conflicto de interés, de conformidad con lo previsto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>La propuesta va en camino de dar mayor claridad a las atribuciones que, de suyo, tienen las Mesas Directivas de las Comisiones y de las Plenarias, de ambas Cámaras, para admitir y trasladar a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista solicitudes de esa naturaleza que guarden un mínimo sindéresis y pertinencia. El proyecto da por indiscutible y necesaria la competencia de tales órganos de dirección para asegurar que el trámite legislativo no sea entorpecido por el empleo abusivo y malintencionado de solicitudes infundadas o manifiestamente improcedentes.</p> <p>Debido a la falta de una atribución expresa en dicho sentido —lo que no supone su inexistencia—, en la práctica, las Mesas Directivas terminan por interpretar que en el trámite de una recusación no tienen más responsabilidad que la de correr traslado inmediato a la Comisión encargada de resolverla de fondo, sin verificar siquiera el cumplimiento de sus presupuestos formales.</p> <p>A colación como ocurrió en los dos últimos debates del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2019 Cámara, 021 de 2019 Senado, donde se presentaron unas recusaciones en sus debates en Senado que posteriormente fueron rechazados por la comisión de Ética, pero demoraron el curso normal del acto legislativo. La acostumbrada interpretación, propicia la mejor ocasión para acciones maliciosas, temerarias, que tienen como manifiesto propósito el torpedear el trámite de ciertas iniciativas, valiéndose pérfidamente, además, del comprensible temor de los legisladores a dar lugar a una eventual demanda de pérdida de su investidura.</p> <p>La claridad que ofrece el ajuste al artículo 64 de la Ley 1828 de 2017, supone un mayor grado de seguridad jurídica, desestimula las actuaciones que entorpecen el</p>
<p>trámite legislativo, fortalece el rol de las Mesas Directivas del Congreso como órganos de dirección y evita el desgaste innecesario de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista al asegurar que las solicitudes sometidas a su consideración, mínimamente, cumplen con los presupuestos formales de procedencia previstos en la ley.</p> <p>El presente proyecto se circunscribe a hacer explícita la competencia que tienen las Mesas Directivas de las Comisiones y las Plenarias del Congreso de la República para rechazar de plano las recusaciones que se presenten en contra de algún parlamentario que participe o pretenda participar en el trámite de cualquier iniciativa legislativa, por (i) ser incompletas o (ii) ser manifiestamente temerarias.</p> <p>En la creación del párrafo adicional precisa qué se debe entender como “recusación temeraria”, a efectos de dar mayor claridad al alcance del primer inciso del artículo modificado; esto es, las solicitudes manifiestamente improcedentes (como la que se funde en una circunstancia no configurativa de una causal de conflicto de interés, a las voces del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992) o cuyo propósito palmario sea el dilatar o torpedear el trámite de la iniciativa de que se trate para impedir su aprobación dentro del término constitucional y legal previsto, de acuerdo con su naturaleza jurídica.</p> <p>Las solicitudes incompletas serán aquellas que no cumplan con los presupuestos formales de procedibilidad o no se acompañen de los soportes necesarios para su estudio expedito por la Comisión competente; lo cuales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Fundarse o referirse a alguna de las causales descritas en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.</li> <li>b. Descripción clara de los hechos que configuran la causal de recusación alegada.</li> <li>c. Elementos que prueben los hechos configuradores.</li> </ol>	<p>Nada de lo propuesto enerva las facultades propias de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista como instancia de resolución de dichas solicitudes, sino que, como se dijo antes, reafirma la competencia de las Mesas Directivas para verificar el cumplimiento de los presupuestos formales de procedibilidad, de modo que someta a su consideración solo las que estén debidamente presentadas y tengan como propósito coadyuvar al legislativo en el correcto trámite de las leyes y no para malograrlo.</p> <p>No está por demás destacar que el rechazo de plano de recusaciones por parte de las Mesas Directivas responde a una competencia implícita de estas que solo se ha hecho explícita en relación con las presentadas “fuera de los términos del procedimiento legislativo”, según lo normado en el párrafo 3º del artículo 64 vigente.</p> <p style="text-align: center;"><b>3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>Últimamente, uno de los asuntos que mayor atención y preocupación ha suscitado entre los congresistas es el referido a los impedimentos y recusaciones, lo que ha motivado la aprobación reciente de iniciativas legislativas con las que se pretende mayor claridad y seguridad jurídica, tanto respecto de las circunstancias constitutivas como de su procedibilidad y trámite.</p> <p>Las leyes 1828 de 2017 y 2003 de 2019, respectivamente, han introducido importantes cambios al catálogo de causales de impedimento, con ese evidente objeto:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Es justamente ese el objeto de este proyecto de ley, que propone ajustar la figura del registro de intereses privados de los Congresistas, que será de público conocimiento, donde se encuentre, entre otras cosas, la relación de parientes hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o</i></p>

*primero civil, los cargos que desempeñan y las actividades que desarrollan. Dicho registro servirá de base para indicar de manera clara e inequívoca qué Congresistas se consideran incurso en conflicto de intereses antes de la discusión de un proyecto de ley o acto legislativo y servirá de base para analizar y decidir sobre la procedencia o no de los impedimentos presentados por los Congresistas, de conformidad con las causales establecidas. Esto proyectará mayor seguridad jurídica y objetividad al proceso de decisión.<sup>1</sup>*  
(Subrayado fuera de texto)

Las normas aprobadas tuvieron como objetivo evidente, incuestionable, aunado a la pretendida seguridad, blindar el procedimiento legislativo de actos que lo entorpecían, tanto por mala fe como por simple temor de los parlamentarios de exponerse a indeseables consecuencias jurídicas, como la pérdida de investidura, por el hecho de participar en el trámite de iniciativas en las cuales pudieran tener algún tipo de interés particular.

Sin embargo, con la entrada en vigencia de la ley 2003 de 2019, se siguen presentado inconvenientes. Continúa siendo común denominador, que el debate de ciertos proyectos esté precedido de extenuantes discusiones y votaciones de impedimentos, que en no pocos casos dejan de consultar lo regulado en la citada ley. El desgaste que ello ha supuesto, acompañado de anuncios de demandas y otros actos de innecesaria hostilidad parlamentaria, ha puesto en entredicho la efectividad inmediata de la ley para propiciar un cambio en una práctica que sigue alimentándose del temor parlamentario, comprensible en todo caso, y de una que otra interpretación delirante del alcance de su propia responsabilidad política y jurídica; al fin de cuentas, "más vale presentar un impedimento que atender una demanda por pérdida de investidura", o, lo que es lo mismo, "ante la incertidumbre, que decida la Comisión o la Plenaria", entre muchas otras expresiones que denotan

<sup>1</sup> Proyecto de Ley 253/2018CAM-148/2018SEN, gaceta 859 de 2018, página 21.

y continúan alimentando la inseguridad jurídica que termina torpedeando el trámite legislativo.

Un tanto lo mismo ocurre con las recusaciones; de ahí que la ley 2003 y la ley 1828 introdujeran ajustes que racionalizan este recurso. La primera, en el artículo 5º, restringió su procedibilidad a las causales descritas en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992 –igualmente modificado por el artículo 1º de la misma norma; aunque su explicitud parece innecesaria, evidencia el ánimo de brindar mayor claridad y seguridad:

Artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 vigente (Modificado por el artículo 5º de la Ley 2003 de 2019)	Texto original del artículo
<p><b>Artículo 294. Recusación.</b> Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, <u>procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley.</u> En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.</p> <p>La decisión será de obligatorio cumplimiento.</p>	<p><b>Artículo 294. Recusación.</b> Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.</p> <p>La decisión será de obligatorio cumplimiento.</p>

A su vez, dicha disposición es el marco de referencia para interpretar el alcance de los artículos 64 y 65 de la ley 1828 de 2017:

**ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.** Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva.

El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta. Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión.

La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.

**PARÁGRAFO 1o.** La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso.

**PARÁGRAFO 2o.** En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.

**PARÁGRAFO 3o.** La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.

**ARTÍCULO 65. EFECTOS DE LA RECUSACIÓN.** La decisión que adopta la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista sobre la recusación, es de obligatorio cumplimiento y contra la misma no procede recurso alguno. Agotado el trámite en la Comisión de Ética de manera inmediata se comunicará a la Comisión o Plenaria respectiva.

**PARÁGRAFO.** Resuelta la recusación interpuesta ante alguna de las Comisiones de la respectiva Cámara, no es procedente con la misma

*argumentación fáctica y de derecho su presentación nuevamente ante la Plenaria, salvo que surjan hechos sobrevinientes y prueba suficiente que la amerite.*

La lectura integrada de las disposiciones transcritas permite identificar sin mucho esfuerzo los presupuestos de procedibilidad de la recusación:

- (i) Referirse exclusivamente a alguna de las causales enlistadas en el artículo 286 de la ley 5ª;
- (ii) Soportarse probatoriamente; y,
- (iii) Presentarse dentro los términos del procedimiento legislativo, so pena de ser rechazada de plano.

El presente proyecto no hace otra cosa que sintetizarlos en una sola disposición, con el fin de corregir la dispersión que propicia la advertida incertidumbre, y adicionar una referencia necesaria a las actuaciones temerarias, haciendo explícita, asimismo, la atribución de las Mesas Directivas de no rechazar de plano las que solicitudes que no satisfagan mínimamente tales presupuestos.

En cuanto al rechazo de plano de las recusaciones por incompletas (no cumplir con presupuestos de procedibilidad) y temerarias, se reitera, que esta iniciativa parte de reconocerle a dichas instancias una atribución connatural a su carácter de órganos de *dirección y orientación*, a la que les está encargado, por mandato legal, "vigilar el funcionamiento de las Comisiones y velar por el cumplimiento de las actividades encomendadas" (Art. 41.6 Ley 5ª de 1992); facultad que, como lo prevé el parágrafo 3º del artículo 64 de la ley 1828 de 2017, vigente, no le es extraña.

El rechazo de plano de solicitudes que no cumplen con los presupuestos mínimos de procedibilidad o los requisitos de admisión, es un poder de corrección que ha sido reconocido por el ordenamiento jurídico a autoridades administrativas y judiciales, en el marco de procedimientos de variada naturaleza, sin que ello



suponga un obstáculo para intervenir o requerir la actuación de la administración pública o una denegación de justicia. Corresponde, en efecto, de un poder de corrección comoquiera que conlleva la facultad de decantar o "filtrar" solo aquellas actuaciones o solicitudes "aptas" para ser tramitadas, en aras de evitar el desgaste de la administración pública o de la judicatura, así como la dilación de los procedimientos de que se traten. A manera de ejemplo, pueden citarse, entre otros, los artículos 17 y 19 de la Ley 1755 de 2015, el artículo 90 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991<sup>2</sup>.

Las modificaciones que se pretenden realizar, en comparación con la normatividad actual es la siguiente:

Artículo vigente	Propuesta de modificación
<b>ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.</b> Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva.	<b>ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.</b> Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, <u>siempre que se funde en alguna de las causales descritas en el artículo 286 de la ley 5 de 1992, se acompañe de una descripción clara de los hechos que la configuran y de los elementos probatorios que la soporten. La Mesa Directiva de la Comisión o de la Plenaria que corresponda inadmitirá de plano las recusaciones incompletas o temerarias.</u>

<sup>2</sup> En sentencia T-313 de 2018, la Corte Constitucional se refirió al rechazo de plano de la tutela, como una atribución que procede cuando el juez "(i) no pueda determinar los hechos o la razón que fundamenta la solicitud de protección; (ii) haya solicitado al demandante ampliar la información, aclararla o corregirla en un término de tres (3) días; (iii) este término haya vencido en silencio sin obtener ningún pronunciamiento del demandante al respecto y (iv) llegue al convencimiento que ni siquiera haciendo uso de sus amplios poderes y facultades podrá determinar los hechos o razones que motivan la solicitud de amparo."

medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.	correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.
<b>PARÁGRAFO 3o.</b> La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.	<b>PARÁGRAFO 3o.</b> La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.
	<b>PARÁGRAFO 4º. A los efectos del presente artículo, se entenderá como temeraria la recusación interpuesta a sabiendas de que no es procedente o que, dadas las circunstancias, denote un propósito dilatorio o entorpecedor del trámite legislativo.</b>

**4. COMPETENCIA DEL CONGRESO.**

**Competencia Constitucional:**

Encontramos la competencia establecida en los artículos 114 y 150

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

**ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta. Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.

**PARÁGRAFO 1o.** La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso.

**PARÁGRAFO 2o.** En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las

~~El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta. En caso de ser~~ Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en de forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.

**PARÁGRAFO 1o.** La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso.

**PARÁGRAFO 2o.** En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**5. CONFLICTO DE INTERÉS**

Respecto a la Ley 5 de 1992 la cual modificada por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:


*"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*


*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.*

*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 anterior de cuerdo a los criterios estipulados en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que ningún congresista podría encontrarse inmerso en situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley.

<p>Lo antepuesto sin perjuicio de otras causales de impedimento que puedan ser advertidas.</p> <p style="text-align: center;"><b>6. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por las razones anteriormente expuestas, me permito proponer <b>DAR PRIMER DEBATE</b> al Proyecto de Ley 413 de 2020 Cámara <i>“Por el cual se modifica el artículo 64 de la ley 1828 de 2017”</i>.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>HENRY CUELLAR RICO</b> Representante a la Cámara por el Huila</p>	<p style="text-align: center;"><b>Texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera de Cámara de Representantes</b> <b>Proyecto de Ley 413 de 2020 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 64 de la ley 1828 de 2017”.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 64 de la Ley 1828 de 2017 Decreto Ley 1793 de 2000 quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.</b> Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, siempre que se funde en alguna de las causales descritas en el artículo 286 de la ley 5 de 1992, se acompañe de una descripción clara de los hechos que la configuran y de los elementos probatorios que la soporten. La Mesa Directiva de la Comisión o de la Plenaria que corresponda inadmitirá de plano las recusaciones incompletas o temerarias.</p> <p>En caso de ser remitida la recusación ante la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento de forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.</p> <p>La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ética</p>
---	--


<p>disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4º.</b> A los efectos del presente artículo, se entenderá como temeraria la recusación interpuesta a sabiendas de que no es procedente o que, dadas las circunstancias, denote un propósito dilatorio o entorpecedor del trámite legislativo.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>HENRY CUELLAR RICO</b> Representante a la Cámara por el Huila</p>
---

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 549 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la ley de mascotas o animales de compañía.*

<p>INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO 549 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA LEY DE MASCOTAS O ANIMALES DE COMPAÑÍA".</p> <p><b>I. Antecedentes de la iniciativa legislativa</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley fue radicado el 18 de marzo del 2021, cuya autoría esta en cabeza del Representante Oscar Villamizar Meneses y cuyo texto fue publicado en la Gaceta 193 del 2021. El 20 de abril de 2021 fue recibido en la Comisión Primera Constitucional, la cual procedió el 26 de abril de 2021 a designar como ponente único al Representante Oscar Villamizar Meneses.</p> <p>Mediante el presente informe como autor y ponente me permito solicitar dar debate al presente proyecto de ley para que el Congreso de la Republica en cumplimiento del principio democrático del cual goza, proceda a darle discusión y aprobación.</p> <p><b>II. Justificación de la ponencia</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Objeto del Proyecto de Ley</li> <li>Competencia</li> <li>Fundamentación del Proyecto de Ley</li> </ol> <p><b>OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>Este proyecto busca establecer un marco jurídico en el cual se regule la tenencia responsable de las mascotas o animales de compañía, entendiéndose estas últimas como caninos y felinos domésticos que dependen del ser humano para su supervivencia. La tenencia de mascotas y animales de compañía ha cobrado relevancia, máxime cuando se han convertido en un apoyo emocional para los seres humanos, quienes buscan en estos animales establecer un vínculo emocional el cual genera bienestar tanto para el humano como para la mascota.</p> <p>El proyecto de ley busca proteger el bienestar integral de estos animales de compañía estableciendo pautas para su tenencia y cuidado. Establece formas de trato como también sanciones en caso de incumplir con lo establecido no solo en el proyecto de ley, sino en la ley y jurisprudencia que ha sido guía rector para la elaboración del presente proyecto. El texto también establece adiciones a la ley 599 de 200 en el sentido de establecer desde la acción penal la persecución de todas aquellas personas que usen animales exóticos como "mascotas" vulnerando sus derechos y extrayéndolos de su ecosistema natural.</p>	<p><b>COMPETENCIA</b></p> <p>Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:</p> <p>"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p> <p>El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".</p> <p>(...)</p> <p>"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p> <p>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</p> <p>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado"<sup>1</sup>.</p> <p><b>RAZONES JURIDICAS Y FUNDAMENTACION PARA REGLAMENTAR LA TENENCIA DE MASCOTAS Y/O ANIMALES DE COMPAÑÍA</b></p> <p>La época de la pandemia generada por el Covid-19 llevó al Gobierno Nacional a tomar medidas de prevención y obligación para combatir el Coronavirus como tarea de todos. Por ello la convivencia permanente con nuestro núcleo familiar se convirtió en el eje central de nuestras vidas, teniendo en cuenta que el mismo ya no se compone únicamente de la pareja e hijos u otros familiares sino también de animales de compañía, especialmente perros y gatos que vinieron a complementar dicho lazo fraternal en el hogar. Pero también se deben resaltar las causas sociales de los colectivos animalistas, que durante años han velado por la protección y defensa de los animales, con lo cual han conseguido, junto con el Congreso de la República, legislar especialmente lo consagrado en la Ley 84 de 1989, que adoptó el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, y la Ley 1774 de 2016, conocida como Ley</p> <p><sup>1</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.</p>
<p>contra el maltrato animal. En ese orden de ideas y en armonía a su reconocimiento como "seres sintientes" y los principios frente al trato animal a partir de la última ley en mención, se hace necesario seguir avanzando en nuestra legislación, ahora con la tenencia responsable de las mascotas, desde su nacimiento hasta su muerte, atendiendo las dinámicas globales de familia multiespecie que cada vez cobra más relevancia en la sociedad actual.</p> <p>El DANE reveló que Colombia viene reduciendo el número de personas que integran los hogares de 4 a 3 "(...) mientras los hogares unipersonales, de dos y tres personas crecieron en promedio un 5,6%. Los hogares de cuatro personas en adelante decrecieron un 6,3% en los últimos 13 años (...)". Además, ese descenso en el número de integrantes de los hogares colombianos va de la mano de algo que el Director del DANE, Juan Daniel Oviedo, dijo en agosto de 2019 al periódico El Espectador, citando: "la tendencia cultural es darles derechos a las mascotas. Todos piensan que ya son un miembro de la familia y esto se ve dentro de los comportamientos. Hace 10 años, menos de un millón de hogares decían que gastaban en la comida (de la mascota) y para llevarla al veterinario. Ahora casi tres millones de hogares nos está diciendo que gastan en sus animales".</p> <p>Según Kantar World Panel, en Colombia 3'692.365 hogares tienen animales de compañía, de los cuales el 60,3% son perros, 22,3% gatos, y 17,4% tienen ambos. Esto va vinculado a lo que hoy llamamos familias multiespecie.</p> <p>De acuerdo con un estudio realizado en 2015 por FENALCO, 6 de cada 10 hogares colombianos tienen mascotas. Es decir, que el 37% de la población tiene animal de compañía, de los cuales 70% son perros y el 13% gatos.</p> <p>Según el reporte de la subdirección de Salud Ambiental de Vacunación Antirrábica de Perros y Gatos en Colombia, realizado por el Ministerio de Salud en 2018, la población canina ascendía a 5.206.617 y la felina a 1.630.828, dando un total de 6.837.445 animales. Frente a estos datos, el 76% de las mascotas en el país son perros y el 24% gatos.</p> <p>En los últimos años se han presentado avances normativos y jurisprudenciales, que han permitido una mayor protección para los animales, en especial la Ley 1774 de enero de 2016, que en su artículo primero considera los animales como "seres sintientes", y se determinó que su relación con los seres humanos debe regirse por los principios frente al trato de los animales: Protección al animal, bienestar animal y solidaridad social. En el control de constitucionalidad de la Ley, la Corte Constitucional en sentencia C-041/17, indicó que: "Aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento -innominados-. Su exigencia atiende a factores como la evolución de la humanidad y los cambios que presente una sociedad"; los avances obtenidos hasta ahora en la legislación para las mascotas perros y gatos son para los maltratados y aquellos animales en situación de calle, por tanto se hace necesario legislar para la tenencia responsable de mascotas que comparten espacio en la unidad familiar.</p> <p>En Colombia se ha discutido por años sobre la protección y bienestar animal, pero nuestras normas se quedan cortas al abordar solo el maltrato y las conductas de agresión contra ellos.</p>	<p>Más aún, la Ley 2054 de 2020, en su artículo 1, reconoce que en Colombia existe "desatención estatal" y "tenencia irresponsable" de animales domésticos de compañía. Es por todo esto, ante la exigencia que atiende factores de evolución en la humanidad y cambios actuales de nuestra sociedad, especialmente la familia y la pareja, que formulamos este proyecto de ley al Congreso de la República para que en virtud del principio de solidaridad social y la obligación de asistir y proteger a las mascotas con acciones diligentes, lo estudien y le den trámite oportuno.</p> <p>Es tan significativo el cambio de nuestra sociedad, junto a la vinculación en nuestra familia de las mascotas, que en las Comisarías de Familia ya se llevan a cabo audiencias de conciliación relacionadas con la fijación de cuota alimentaria, cuidados y régimen de visitas en favor de mascotas o animales de compañía acogidas en adopción durante la convivencia de una pareja, lo que demuestran las nuevas dinámicas, ampliando la visión de familia, su tipología, funciones y relaciones, logrando acuñarse el término multiespecie, donde las mascotas ocupan un gran espacio dentro del hogar. Sobre todo en las nuevas formas de concepción de familia: unipersonales, monoparentales, extensas y ampliadas.</p> <p>Pero más aún, la relevancia de las mascotas –perros y gatos- en nuestra sociedad, en la dinámica judicial del Estado es tal que un Juez de la República de la ciudad de Ibagué, en junio 26 de 2020, por medio de una acción de tutela reconoció el amparo de derechos del núcleo familiar, donde uno de sus miembros es la mascota "CLIFOR" (canino), ordenando al Fondo Rotatorio del Tolima la venta de un medicamento de control a la dueña de la mascota.</p> <p>Entonces la familia multiespecie incluye a las mascotas o animales de compañía como integrantes de la misma, de manera que la cotidianidad familiar, salidas y vacaciones se planifican teniendo en cuenta sus necesidades e invocando un amor incondicional que fortalecen estas relaciones inter especie o interacción humano - animal.</p> <p>Es por las razones expuestas anteriormente, y por las diversas sentencias de las Cortes de cierre, que el Congreso de la República hoy cuenta con los argumentos suficientes para legislar con criterios de razonabilidad y proporcionalidad aprobando esta "LEY DE LAS MASCOTAS", que son "seres sintientes" de "especial protección" y en atención a los principios de protección y bienestar animal y solidaridad social consignados en la Ley 1774 de 2016 en el Art. 3, se hace necesario legislar y reglamentar la tenencia responsable de las mascotas desde su nacimiento hasta su muerte, en equilibrio de defender la vida e integridad de perros y gatos, garantizando a sus dueños la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad e intimidad y el derecho a la unidad familiar.</p>



<p>III. <b>Conclusión</b></p> <p>La presente iniciativa de origen parlamentario, busca garantizar la correcta tenencia y cuidado que los propietarios o tenedores deben tener sobre las mascotas o animales de compañía con el objetivo de garantizar su bienestar integral y la muerte digna dentro del territorio nacional. A razón de las múltiples situaciones de violencia presenciadas en el País a lo largo de los últimos años.</p> <p>IV. <b>Proposición:</b></p> <p>Bajo las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia positiva al Proyecto de Ley No 549 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se establece la Ley de Mascotas o Animales de Compañía” y en consecuencia solicito dar primer debate al presente proyecto de ley, con el texto propuesto por el autor.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="text-align: center;">  <p><b>OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santander Ponente único</p> </div>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 549 DE 2021 CÁMARA: “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA LEY DE MASCOTAS O ANIMALES DE COMPAÑÍA”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto:</b> La presente ley tiene por objeto establecer las normas generales en el territorio nacional para la tenencia responsable de mascotas o animales de compañía, desde su nacimiento hasta su muerte, reconocidos por la ley como seres sintientes; con el fin de brindarles una vida digna y un bienestar integral, defendiendo sus libertades y necesidades y garantizar a sus propietarios el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad familiar y personal y el derecho a la unidad familiar.</p> <p><b>Artículo 2°. Aspectos de la tenencia responsable de mascotas:</b> Los aspectos aquí dispuestos sobre la tenencia responsable de mascotas generan obligaciones y deberes a los propietarios y tenedores de animales de compañía -caninos y felinos- y al Estado, atendiendo a los principios legales frente al trato animal y empleando criterios de razonabilidad y proporcionalidad para desarrollarlos así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registro Único de Mascotas</li> <li>2. Identificación del animal</li> <li>3. Garantías en caso de pérdida o extravío</li> <li>4. Bienestar integral de las mascotas</li> <li>5. Bienestar en el transporte de mascotas</li> <li>6. Solidaridad social en cuidado y recreación</li> <li>7. Responsabilidad de una muerte digna</li> <li>8. Regulación de criaderos</li> <li>9. Regulación de paseadores</li> <li>10. Regulación de hospedajes y guarderías</li> </ol> <p><b>Artículo 3°. Definiciones.</b> Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <b>Mascotas:</b> Todo animal doméstico que convive con el hombre para fines de compañía y vínculo emocional principalmente y que son absolutamente dependientes del ser humano para asegurar su bienestar y supervivencia.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>b. <b>Animales de Compañía:</b> Se refiere específicamente a perros y gatos, destinados a brindar compañía, guía, protección, apoyo.</li> <li>c. <b>Tenencia Responsable de Mascotas:</b> Conjunto de obligaciones que contrae una persona cuando decide aceptar y mantener una mascota o animal de compañía y que consisten en los principios establecidos en el Artículo 3° de la Ley 1774 de 2016, además de estas, proporcionarle alimento, albergue y buen trato, brindarle los cuidados indispensables para su debido bienestar, no someterlo a sufrimientos evitables y los demás deberes y obligaciones que establece esta ley y su reglamentación.</li> </ol> <p><b>Artículo 4°. Registro Único de Mascotas –RUMAS-:</b> Créese el Registro Único de Mascotas, como el Sistema Nacional de Registro e Identificación y geo-referenciación obligatoria de animales de compañía; administrado, organizado y dirigido por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>El Registro Único de Mascotas –RUMAS- tiene como objetivo, garantizar el bienestar y la protección de los animales de compañía, por medio del control de población de estos, individualización, identificación, localización y responsabilización de los propietarios o tenedores de la mascota para el bienestar integral de los animales a su cargo.</p> <p>El Registro Único de Mascotas –RUMAS-, es un instrumento para la toma de decisiones de planes, y políticas públicas urbanas y ambientales que incluyan la garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía en el diseño y la planificación urbana, en especial de infraestructuras, espacio público, mobiliario y servicios urbanos amigable con las mascotas. Los Entes Territoriales y las Autoridades Ambientales tendrán en cuenta el análisis de la información geo-referenciada del RUMAS para el diseño y desarrollo de proyectos de infraestructura, espacio público y servicios urbanos.</p> <p>La inscripción al Registro Único de Mascotas –RUMAS- será de manera gratuita y virtual por medio de una plataforma digital. Es responsabilidad y obligación del Propietario o si fuese el caso, del tenedor o veterinario, inscribir el animal de compañía en el Registro; los médicos veterinarios reportaran mensualmente la inscripción de sus pacientes en el RUMAS.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Se deberán inscribir en el Registro Único de Mascotas –RUMAS- los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Toda persona en calidad de propietario o tenedor y en representación de uno o más animales de compañía</li> <li>b) Todo Médico Veterinario que ejerza su profesión en el Territorio Nacional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>c) Personas naturales y jurídicas públicas y privadas que realicen actividades de tenencia en:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de Bienestar Animal</li> <li>• Criaderos de Animales de Compañía</li> <li>• Centros de Atención Veterinaria</li> <li>• Tiendas o empresas comercializadoras de mascotas</li> <li>• Hospedajes y guardería de animales de compañía</li> <li>• Cementerios o Crematorios para animales de compañía</li> </ul> </li> <li>d) Todas las demás personas naturales y jurídicas públicas y privadas que realicen actividades relacionadas que la reglamentación estime pertinentes.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 2.</b> Corresponderá a las alcaldías el control y fiscalización del registro adecuado de los animales de compañía en el territorio municipal correspondiente.</p> <p>Las Alcaldías Municipales prestaran asesoramiento a los ciudadanos para la inscripción adecuada y oportuna al Registro Único de Mascotas –RUMAS-.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Los municipios podrán realizar planes de acción y solicitar apoyo para su formulación en virtud del principio de coordinación y cooperación a entidades públicas y privadas como: Corporaciones Autónomas Regionales, Policía Ambiental, ICA, Universidades con Facultad de Veterinaria y Zootecnia, Veterinarias, ONG Ambientalistas, Entidades Animalistas y las demás de conformidad con sus funciones.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñará y ejecutará los parámetros para la creación de la plataforma informática geo-referenciada del Registro Único de Mascotas –RUMAS-.</p> <p><b>Artículo 5°. Identificación del animal.</b> Cada animal de compañía inscrito en el Registro Único de Mascotas –RUMAS-, gozará de un número o código exclusivo que deberá estar visible en la placa de identificación que lleva el animal al encontrarse en espacio público.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para los municipios de categoría 4, 5 y 6 el Gobierno establecerá la forma de financiar con recursos la placa de identificación para las mascotas de dueños que acrediten categoría A y B del SISBEN 4.</p> <p><b>Artículo 6°. Garantías en caso de pérdida o extravío.</b> Los entes territoriales y el Gobierno Nacional se encargarán de promover y generar espacios de difusión de las mascotas que se encuentran perdidas o extraviadas, en los medios de comunicación públicos y privados, municipales, distritales, departamentales y nacionales.</p>

<p><b>Parágrafo.</b> Los entes territoriales establecerán un procedimiento por medio del cual la ciudadanía podrá comunicar a las autoridades pertinentes el extravío o pérdida de su mascota y la información necesaria para individualizarla mediante los medios de comunicación, dicho procedimiento será de conocimiento público.</p> <p><b>Artículo 7°. Atención Veterinaria.</b> Todo Médico Veterinario que ejerza su profesión en territorio nacional deberá solicitar como requisito para la prestación de sus servicios, el registro del animal de compañía.</p> <p>El número o código de registro –RUMAS- estará de manera expresa en la historia clínica de cada uno de los animales que se encuentran bajo el cuidado profesional del Médico Veterinario, dicha norma no debe atentar contra la salud y vida del animal.</p> <p><b>Artículo 8°. Bienestar Integral de las Mascotas:</b> Todo propietario o tenedor, deberá garantizar el bienestar de las mascotas y deberá asumirlo con enfoque interdisciplinario, teniendo en cuenta elementos mínimos para asegurar condiciones de su entorno como: Funcionamiento adecuado del organismo animal, estado emocional de la mascota y posibilidad de expresar conductas de su especie.</p> <p>La tenencia responsable de mascotas abarca no solo los principios establecidos en el Artículo 3° de la Ley 1774 de 2016, sino también las siguientes obligaciones y deberes del propietario o tenedor de la mascota: Prevención y tratamiento oportuno de enfermedades y lesiones que brinden salud a la mascota, nutrición adecuada, no someterlo a encierros prologados, condiciones de estrés físico ni emocional evitándole sufrimiento y miedo, alojamiento seguro y abrigo apropiado, área de descanso cómoda, manejo y trato humanitario y espacios e infraestructura para su interacción.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El propietario o tenedor de las mascotas tendrá en cuenta el cumplimiento de las normas de salud pública y medio ambiente, de propiedad horizontal, policivas y las demás que regulan la relación con las mascotas.</p> <p><b>Artículo 9°. Bienestar en el transporte de Mascotas.</b> Los propietarios o tenedores de mascotas o animales de compañía serán responsables del cuidado de sus animales mientras son transportados por cualquier medio de transporte, garantizándoles las condiciones básicas necesarias ya sea en transporte público o privado.</p> <p>Los animales deben disponer de un espacio suficiente que les permita poder levantarse y tumbarse, como mínimo, mientras se les traslada de un emplazamiento a otro, así como también de una buena oxigenación por medio de orificios. Además, los medios de transporte o los embalajes utilizados para este uso deben estar concebidos para proteger a los animales de la intemperie, y las diferencias climáticas fuertes.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Las entidades encargadas y responsables del transporte aéreo, terrestre y fluvial solicitarán para la prestación del servicio el Registro Único de Mascotas –RUMAS-, al igual que el Carné de vacunación y el certificado de inspección sanitaria, expedido por un Médico veterinario.</p> <p><b>Artículo 10°. Solidaridad social en cuidado de mascotas:</b> El 3% del recaudo de la sobretasa ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR o de ser el caso, Áreas Metropolitanas que sean autoridad ambiental estarán dirigidos a: atender a la población de caninos y felinos en tenencia transitoria de los Centros de Bienestar Animal, albergues, hogares de paso y ONG animalistas que se encuentren en el Registro Único de Mascotas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Se brindará también con estos recursos salud a las mascotas registradas en el RUMAS en enfermedades y lesiones graves, de hogares con categoría A y B del SISBEN 4 o el instrumento de focalización que establezca el Gobierno Nacional.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Facúltase a los Concejos Municipales para adoptar y aprobar en sus presupuestos el porcentaje asignado del 3% en la sobretasa ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Los municipios de categoría 1 y 2 tendrán que hacer por lo menos una vez al año jornadas de esterilización gratuita para animales de compañía en los sectores o localidades de estrato 1 y 2 de su jurisdicción.</p> <p><b>Artículo 11°. Solidaridad social en recreación de mascotas:</b> Los alcaldes de los municipios de categoría especial, 1, 2 y 3 en sus planes de desarrollo y políticas públicas destinarán espacios de recreación para animales de compañía diseñados en la infraestructura física municipal, al igual que planes de acción anuales orientados a la realización de eventos y actividades recreativas, deportivas, competitivas y de exhibición para animales de compañía.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Queda prohibido a las autoridades restringir el tránsito de animales de compañía en el territorio nacional y demás lugares públicos, mientras se compruebe la tenencia responsable de su propietario o tenedor, los Concejos Municipales realizarán control político a este artículo y su parágrafo.</p> <p><b>Artículo 12°. Responsabilidad de muerte digna de mascotas:</b> Los dueños o tenedores de animales de compañía serán responsables ante su muerte, de su inhumación o cremación en sitio autorizado según las normas territoriales y las demás que reglamenten esta ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La eutanasia es el sacrificio de los animales de compañía que se realizará bajo responsabilidad de médico veterinario quien certificará el estado de salud del animal, previo consentimiento escrito del propietario, por medio de métodos humanitarios de mínimo</p>
<p>sufrimiento ante riesgos de salud pública o medio ambiental, sanidad animal, seguridad de personas y animales.</p> <p><b>Artículo 13°. Custodia de las mascotas o animales de compañía.</b> En aras de garantizar el bienestar integral y la protección de las mascotas o animales de compañía por parte del estado, así como también reconocer el vínculo afectivo del ser humano para con el animal. La autoridad judicial o competente confiará para el cuidado de los animales de compañía a uno o ambos cónyuges, atendiendo al interés de los miembros de la familia y al bienestar del animal.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El cónyuge o pareja permanente podrá acudir a una conciliación voluntaria para establecer el régimen de visitas, la manutención y tenencia de la mascota. En ningún caso el conciliador podrá desconocer el vínculo afectivo de la pareja con su mascota o animal de compañía y en ese sentido, debe propender por el bienestar y protección de la misma.</p> <p><b>Artículo 14°. Regulación de Criaderos:</b> La actividad de reproducción, cría y comercialización de mascotas deberá constituirse legalmente y estar inscritas en el Registro Único de Mascotas –RUMAS-.</p> <p>Para la realización de estas actividades no se podrán presentar actos de maltrato, crueldad ni explotación reproductiva animal y deberán cumplir lo establecido en el artículo 8° de la presente ley.</p> <p>La actividad de reproducción de los animales de compañía o de las mascotas jamás podrá superar un parto al año.</p> <p><b>Artículo 15°. Regulación de paseadores:</b> El servicio que prestan los paseadores de perros debe comprender los principios establecidos en el Artículo 3° de la Ley 1774 de 2016 y los demás contenidos en el Artículo 8° de la presente ley, así como un alto grado de compromiso y responsabilidad en el manejo de esta actividad, que dé seguridad emocional y de afecto a los caninos, brindando confianza y tranquilidad a sus propietarios.</p> <p>Los paseadores deberán estar inscritos en el Registro Único de Mascotas y certificar su capacitación en el Sena u otra institución de educación media técnica.</p> <p><b>Artículo 16°. Regulación de hospedajes y guarderías:</b> Los propietarios de hospedajes y/o guarderías de animales de compañía –caninos y felinos-, cumplirán con las condiciones mínimas de adecuaciones locativas acorde con su reglamentación y en concordancia con los principios establecidos en el Artículo 3° de la Ley 1774 de 2016 y el artículo 8° de la presente ley, ellos serán responsables por el bienestar integral de las mascotas puestas a su cuidado.</p>	<p><b>Parágrafo:</b> Los dueños de hospedajes y guarderías deberán adquirir póliza de seguro que cubra daños y perjuicios causados a la mascota en el tránsito del tiempo de tenencia.</p> <p><b>Artículo 17°. Póliza Integral para Mascotas:</b> Los propietarios de mascotas inscritos en el –RUMAS- que adquieran una póliza que cubra la salud del animal y su muerte digna, podrán descontar de su declaración de renta el valor total de la póliza.</p> <p><b>Artículo 18°. Sanciones:</b> Las personas naturales y jurídicas que en la actividad de tenencia de mascotas, propietarios y/o tenedores, incurran en maltrato animal serán susceptibles de las sanciones contempladas en el artículo 4° y 5° de la Ley 1774 de 2016 y las demás que las adicione o modifique.</p> <p><b>Artículo 19°. Medida Correctiva.</b> Adiciónese el numeral 8° al artículo 35 de la ley 1801 de 2016, así:</p> <p><i>8) Impedir, obstaculizar, o dificultar a las autoridades de policía, la identificación del animal de compañía de su tenencia, por voluntad propia u omisión del registro del animal.</i></p> <p><b>Artículo 20° Prohibición de mascotas silvestres o exóticas.</b> Adiciónese al Código Penal en su Título XI-A "De los delitos contra los animales" el siguiente artículo:</p> <p><b>Artículo Nuevo. Prohibición de mascotas silvestres o exóticas.</b> Queda prohibida en el territorio nacional la tenencia de animales silvestres o exóticos con fines de compañía, la persona que haga caso omiso a esta prohibición y sin embargo tenga como mascotas los animales en mención, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales legales vigentes, salvo en los casos excepcionales permitidos expresamente por la ley. En concordancia con el numeral 10 del artículo 101 de la Ley 1801 del 2016.</p> <p><b>Artículo 21°. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional podrá reglamentar cualquiera de los asuntos y materias objeto de la presente ley para facilitar su implementación e interpretación.</p> <p><b>Artículo 22°.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de</p>

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrán seis (6) meses para su reglamentación e implementación.

**Artículo 23°.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES**  
Representante a la Cámara por Santander  
Ponente único

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 531 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños campesinos trabajadores.*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 531 DE 2021 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA DIGNIFICACIÓN DEL TRABAJO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y DE LOS PEQUEÑOS CAMPESINOS TRABAJADORES"

Bogotá D.C., abril 21 de 2021

Doctor  
**JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ**  
SECRETARIO  
Comisión Quinta  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Asunto: Radicación informe proyecto de ley N° 531 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños campesinos trabajadores"

Respetado Doctor Ebratt,

Atendiendo la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5° de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley N° 531 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños campesinos trabajadores".

La iniciativa, fue radicada en la Secretaría General de la Cámara el 16 de marzo de 2021, y se encuentra en la gaceta 190 de 2021. Establece disposiciones para que los campesinos trabajadores puedan ser beneficiarios prioritarios de los diferentes subsidios de programas sociales del Estado o si ya hacen parte de ellos puedan seguirlo siendo. En ese sentido, dado que se trata de una iniciativa que busca contribuir a mejorar las condiciones de productividad en el sector agropecuario mejorando las condiciones salariales de los campesinos y contribuyendo a aliviar la carga de los pequeños y medianos productores, damos cumplimiento al compromiso asignado por la Honorable Mesa Directiva en los siguientes términos:

#### 1. Objeto de los Proyectos de Ley.

El Proyecto de Ley busca avanzar en una política de dignificación del trabajo agropecuario y de formalización de los pequeños campesinos trabajadores, a partir de la aplicación del concepto de trabajo decente desarrollado por la OIT. Para ello propone hacer uso del gasto social del Estado en especial de los subsidios estatales indirectos, convirtiéndolos en compensaciones que apuntan a mejorar las condiciones de vida y de remuneración de la población campesina y, de modo complementario, a transformarlos en estímulos a la producción agrícola.

Con este propósito resulta necesario generar los ajustes normativos que permitan eliminar los obstáculos para que los pequeños campesinos trabajadores (aquellos que reciben menos de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes) continúen siendo beneficiarios de los programas del Estado o puedan acceder a ellos.

De esta manera y en términos más generales, la iniciativa intenta elevar el nivel de vida de la población campesina, a partir de diferentes condiciones: la primera, a partir de mejoramiento del ingreso de los pequeños trabajadores campesinos, como efecto de la compensación que sobre el salario de estos puede lograrse a partir de la focalización de subsidios del Estado.

La segunda, creando las condiciones para lograr mayor estabilidad laboral para los trabajadores agrícolas y con ello desarrollar incentivos y estímulos para que la población joven permanezca en el campo. Por último, intentando aliviar la carga económica que significa el sustantivo de trabajo para los medianos y pequeños productores agropecuarios, a través de la compensación subsidiada de las obligaciones laborales.

Como consecuencia de lo anterior, el proyecto apunta, asimismo a disminuir, ralentizar o al menos estabilizar la migración rural-urbana y el consiguiente envejecimiento de la población rural, al igual que a generar una política de estímulo a la productividad agropecuaria de la economía campesina familiar.

#### 2. Problema que aborda.

La crisis producida por la pandemia del COVID-19 dejó en evidencia, por un lado, la gran importancia del trabajo campesino en la búsqueda de la seguridad alimentaria,

<p>y por el otro, las enormes brechas y el olvido al que ha estado sometido el sector rural y principalmente el responsable de la producción agropecuaria de alimentos.</p> <p>La ruralidad colombiana, así como la población que vive allí y se dedica a las labores del campo ha padecido décadas de abandono y ha debido soportar los rigores del atraso, la falta de inversión y la segregación socioeconómica. Solo ahora, en medio de la pandemia, parte de la opinión pública urbana y, en cierto sentido, algo de la institucionalidad parecen finalmente haber reconocido la relevancia de los campesinos para nuestro propio desarrollo económico, entendido como posibilidad de bienestar social.</p> <p>En ese sentido, el autor de la propuesta señala que su origen se encuentra en el diagnóstico de la situación del campo y los campesinos en muchas de las zonas del país. Según el Departamento Nacional de Planeación, el 84,7% del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, en los que el 44,7% de la población es pobre. En estas zonas la incidencia de la pobreza es 3,2 veces mayor que la de las ciudades. A pesar de esta condición, en estos lugares se produce el 68% de los alimentos que se consumen en el país, en tanto que el sector agropecuario aporta en promedio 6,9% del PIB total del país y genera el 16,7% del empleo en Colombia (DANE, 2017), lo que convierte al sector en el tercer renglón de aporte al empleo (superado solo por el sector comercio y el sector público).</p> <p>Esta situación contradictoria, se manifiesta además en los muy bajos ingresos que reciben los trabajadores campesinos, que constituyen apenas alrededor de un tercio de los que reciben los pobladores urbanos. En parte, ello se debe a la estructura del mercado laboral rural y en especial la del sector agropecuario, que presenta esquemas de empleo estacionarios, con mayoritaria composición de trabajadores por cuenta propia y alta movilidad. En esta estructura los bajos salarios son dependientes de las variables de productividad y rentabilidad, a la vez que se corresponden con onerosas condiciones de trabajo.</p> <p>Para muchos investigadores<sup>1</sup> el problema del sector agrícola en Colombia no es el desempleo, sino la calidad del empleo. De hecho, de los 6,8 millones de personas</p> <p><sup>1</sup> Entre los trabajos más importantes en ese sentido se encuentran: LEIBOVICH, José; NIGRINIS, Mario y RAMOS, Mario. (2006) Caracterización del Mercado laboral rural en Colombia. Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia. Bogotá. LOPEZ CASTAÑO, Hugo y NÚÑEZ MENDEZ, Jairo (2007). Pobreza y Desigualdad en Colombia: diagnóstico y estrategias. Departamento Nacional de Planeación, BID Banco Mundial, PNUD, CEPAL y CAF. Bogotá. TENJO GALARZA, Jaime; BERNAT DÍAZ, Luisa Fernanda y URIBE CASTRO, Ángela (2007). Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. ESPITIA LOPEZ, Mario Enrique; MORA TOQUICA, Luis Sigifredo; LLANO RODRÍGUEZ,</p>	<p>que se encuentran en el mercado laboral rural, 5,5 millones están ocupadas en labores agropecuarias. Diferentes estudios han señalado, con recurrencia, que esta estructura laboral rural que afecta la calidad del empleo y permite niveles insuficientes de ingresos, además dificulta el acceso a los servicios de protección social. De acuerdo con la Misión para la transformación del campo, "Alrededor de las dos terceras partes del empleo que se genera en el campo, es generado por la actividad agropecuaria y en pésimas condiciones en lo que se refiere específicamente a la seguridad social (...) pertenecer al sector agropecuario hace menos probable que los trabajadores se afilien a los sistemas de pensiones".<sup>2</sup></p> <p>En parte, lo que explica esta situación es que el sistema de seguridad social, en especial en lo que tiene que ver con el régimen subsidiado, fue diseñado apuntando a resolver déficits específicos del mercado laboral en el sector urbano y las ciudades. En estas zonas, el mayor problema es el desempleo, por lo cual el modelo diseñado apuntó a convertir el sistema subsidiado en una forma de compensación a dicha falta de empleo. Más aun, el mismo sistema de focalización de los beneficiarios (SISBEN), que se convierte en la puerta de acceso a los sistemas de subsidio del Estado fue pensado y operacionalizado apuntando a resolver los problemas de la población pobre urbana.</p> <p>El mismo documento, señala que "Los instrumentos de protección social vigentes, no fueron diseñados teniendo en cuenta las particularidades de las poblaciones rurales y los riesgos a los que se enfrentan, razón por la cual hoy existe en estas zonas un alto porcentaje de la población que está desprovisto de herramientas que le permitan proteger sus ingresos y reducir su vulnerabilidad"<sup>3</sup>. Según el Censo Nacional Agropecuario, de los 725.225 productores agropecuarios que habitan en las zonas rurales dispersas, el 93,8% se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud. Sin embargo, de ellos el 80,5% lo está al régimen subsidiado, mientras que solo el 12,5% se encuentra afiliado al régimen contributivo y el 0,8% a regímenes especiales. El 4,1% restante no está afiliado al Régimen de Seguridad Social en Salud en alguno de los regímenes.</p> <p>Mauricio (2010). Ruralidad y empleo rural en Colombia: aproximación a la metodología de la OECD. Contraloría General de la República. Bogotá. ACOSTA, Olga Lucia; RAMÍREZ, Juan Carlos J; PARDO, Renata; BOTIVA, María Alejandra; URIBE, Luis (2014). Misión para la transformación del campo. Documento Técnico. La protección social de la población rural en Colombia: diagnóstico, necesidades de ajuste y líneas de política. Departamento Nacional de Planeación, CEPAL. Bogotá. MERCHAN HERNÁNDEZ, César Augusto (2015). Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. Fedesarrollo, Coyuntura Económica. Vol. XLV, No. 2, diciembre de 2015. Bogotá. Pp. 137-182  <sup>2</sup> Op.Cit. ACOSTA, RAMÍREZ, PARDO, BOTIVA y URIBE. (2014). P. 8.  <sup>3</sup> Ibidem. P. 5</p>
<p>Dicho esquema de subsidios, no solo no corresponde a las realidades propias de las personas que habitan la ruralidad (muchos de los cuales trabajan en labores agrícolas), sino que, además, incluso por los criterios de entrada y calificación al sistema que permite su focalización, se han convertido con el tiempo en desestimulo tanto a la formalización laboral como a la misma productividad agropecuaria. Resulta frecuente que en muchas zonas del país no se cuente con la mano de obra suficiente para recoger la cosecha o que, si existe, ella demande mecanismos informales de financiación con el propósito de conservar la posibilidad de acceso a subsidios.</p> <p>En este contexto, la población campesina joven ha optado por la migración. De acuerdo con el Censo de 2005 la población rural era cercana a los siete millones de personas. Hoy, de acuerdo con los datos del Censo Nacional Agropecuario 2014 (CNA-2014), apenas llega a cinco millones. En este mismo periodo los hogares unipersonales (aquellos compuestos por un solo integrante) han aumentado del 11,1% del total al 19,1%, en tanto que, el número de viviendas desocupadas en el campo aumentó de 11,5 a 13,5%, y las ocupadas disminuyeron, de 87,1 a 76,7%.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, la población campesina trabajadora se ha envejecido. La información disponible permite señalar que mientras hace diez años en el 64,2% de los hogares había niños menores de 15 años, para el 2014 apenas el 50% de los hogares los tenían. Según esta medición, en el 39,5% de los hogares hay uno o más adultos mayores, mientras que hace diez años el porcentaje era del 30%. Este aspecto plantea enormes desafíos a las políticas públicas existentes, pues, por un lado, el país aún muestra una fuerte dependencia de la producción agropecuaria, en especial la que tiene que ver con la de economía familiar, y por el otro, la fuerza de la expulsión de población rural a las zonas urbanas (acentuada por la intensidad del conflicto armado que se vivió en Colombia) ha hecho difícil que el mercado laboral urbano haya podido asimilar estos saldos migratorios.</p> <p>Frente a este panorama, los diferentes gobiernos han insistido en que las políticas estatales se concentren en avanzar en la dimensión productiva del sector agrícola como forma de generar bienestar social. Según esta idea, el Estado debe participar en el desarrollo de las zonas rurales y del sector agrícola a partir de crédito, asistencia técnica o servicios de extensión y, principalmente, a partir de acceso a la tierra<sup>4</sup>. Sin embargo, para ello ha delegado en las fuerzas del mercado y los intereses</p> <p><sup>4</sup> JUNGUITO, Roberto; PERFETTI, Juan José, y BECERRA, Alejandro (2014). Desarrollo de la agricultura colombiana. Fedesarrollo. Bogotá. Pp. 35-48.</p>	<p>de los privados (que van desde los pequeños campesinos, pasando por el sector financiero y comercial, hasta las grandes empresas agroindustriales), la responsabilidad de adelantar las estrategias para transformar el campo.</p> <p>Un ejemplo de esto se encuentra en los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo. En el plasmado en la Ley 1753 de 2015, más de 35,5 billones de pesos del presupuesto para el sector del campo deberían ser aportados por privados, lo que corresponde al 72,1% del total presupuestado para el cuatrienio. Esta inversión se concentra en el objetivo 4 del PND que tiene como propósito "impulsar la competitividad rural". En este objetivo, la participación del sector privado alcanza 82,6% de los recursos previstos en el plan plurianual (35 billones 528.492 millones de pesos) e incluye aspectos tan importantes como los temas de asistencia técnica, modernización de infraestructura de adecuación de tierras, rehabilitación de vías, crédito agropecuario y comercialización.<sup>5</sup></p> <p>Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, consagrado en la Ley 1955 de 2019, de los 23,2 billones de pesos presupuestados para el sector, el 49%, lo que corresponde a 11,4 billones deberían ser aportados por privados para el cuatrienio. Esta inversión se concentra en el pacto "Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia Rural". En este pacto, la participación del sector privado alcanza 94,6% de los recursos previstos en el plan plurianual (12 billones 54 mil millones de pesos) y en él se incluyen aspectos como ordenamiento productivo y de la propiedad, transformación productiva, gestión de riesgo, bienes públicos, crédito agropecuario, modernización de la institucionalidad, entre otros.<sup>6</sup></p> <p>Ello significa que en este "pacto" están las estrategias más sensibles y necesarias para impulsar la productividad del sector rural agrícola. Sin embargo, y aunque este es un propósito de los sucesivos gobiernos, las cifras muestran que los efectos logrados han sido casi siempre los contrarios. De acuerdo con el CNA-2014, sólo un 11 % de los productores ha solicitado un crédito agropecuario y solo el 9,6 % de los productores de las unidades productivas agropecuarias recibieron asistencia o asesoría técnica para el desarrollo de las actividades agropecuarias.</p> <p><sup>5</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. "Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación". Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Pp. 337-357 y 765-772.  <sup>6</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Pp. 337-357 y 765-772.</p>



Si además se contempla la estructura de la propiedad, ésta aún mantiene grandes niveles de desigualdad (el GINI rural es del 0,87). El CNA-2014 señaló que el 0,4% de las Unidades Productivas Agrícolas concentran el 41% de área total agrícola, mientras que el 70% de las UPA son de menos de cinco Has. Del total del área rural del país el 50,6% corresponde a bosques naturales, el 40,6% a usos agropecuarios, el 7,2 % a usos no agropecuarios y el 1,5% a desarrollos urbanos. El 6,3 % del área censada (lo que equivale a 7 millones 115 hectáreas) está sembrada con cultivos y el restante porcentaje se emplea en otros usos entre los que destaca la ganadería extensiva. De estas más de 7 millones de hectáreas el 74,8% corresponde a cultivos permanentes mientras que un 15% corresponde a cultivos transitorios.

**3. Conveniencia del proyecto**

Las condiciones socioeconómicas de los pobladores rurales, sus bajos ingresos derivados de la estructura del mercado laboral rural, las características de las políticas públicas estatales, la estructura y concentración de la tierra afectan profundamente el recurso humano agropecuario. Hoy más que nunca el sector rural se caracteriza por ser un expulsor de su población económicamente activa, es decir de su recurso humano en las edades más productivas.

El círculo vicioso en el que se encuentra el agro colombiano inicia con una estructura laboral agraria que genera inestabilidad, altos niveles de informalidad e inseguridad en el acceso al sistema general de seguridad social. Esto se debe a que la carga del sustantivo de trabajo resulta onerosa para los pequeños y medianos empleadores, lo que al mismo tiempo disminuye las condiciones para aumentar la productividad. A ello se suma que el sistema de subsidios, que debería servir para romper ese círculo, no estimula la productividad, pues afecta la oferta de empleo, debido a que los subsidiados no trabajan por miedo a perder los subsidios y si lo hacen evitan la formalización (esto es importante debido al carácter estacionario del empleo rural).

Así, puede decirse que la inestabilidad laboral ha terminado produciendo la disminución de la especialización, que afecta a la vez la productividad. La inseguridad en el acceso al sistema general de seguridad social ha acentuado la migración a las zonas urbanas o bien ha producido inactividad. Esta misma migración, si bien puede aumentar los salarios, afecta igualmente la productividad. El problema entonces es que, si no se modifican estas condiciones, en algunos años no habrá quien cultive y proteja la tierra. Por ello se deben generar estrategias efectivas de protección al recurso humano rural y en especial al agropecuario.

asumidos por el régimen subsidiado a cargo del Estado y el aporte correspondiente a la Administradora de Riesgos Laborales que correrá por cuenta del empleado. Adicionalmente el empleador se compromete a pagar la totalidad de los aportes al sistema de pensiones.

En la estructura de costos esto significará un ahorro total por trabajador del 7,5% por empleado que reciba un salario mínimo y de 7,9% para aquel que reciba dos salarios mínimos. Desagregando la variación porcentual sobre el costo total de un empleado, la reducción para el empleador es del 5,6% y el 4,4% para uno y dos salarios mínimos respectivamente, y para el empleado (las personas identificadas como campesinas trabajadoras) el ahorro mínimo es de 45,6% y el 72,8% en uno y dos salarios mínimos.

**Tabla 2. Estructura de costos unitarios según número de SMMLV**

	POR TRABAJADOR 1 SMMLV	POR TRABAJADOR 2 SMMLV
Costo Total Mensual	1.535.475	2.901.262
Costo para empleador	1.462.792	2.755.898
Costo para empleado	72.682	145.364
Costo propuesto empleador	1.358.675	2.610.897
Ahorro propuesto empleador	104.117	145.001
Costo propuesto para el empleado	63.233	63.233
Ahorro para el empleado	9.449	82.131
Ahorro Total	113.566	227.132

Con los valores de 2021. Cálculos propios.

Otro aspecto que es necesario señalar frente al proyecto tiene que ver con el impacto de la propuesta para la población rural. Según el Censo Nacional en Colombia cerca de 6.800.000 personas viven en las zonas rurales dispersas y habitan en más de 2,9 millones de unidades productivas, de las cuales el 81% se dedica a labores agropecuarias. De la población rural total aproximadamente 2.461.156 componen la fuerza laboral, de las cuales el 91% trabaja en la informalidad. Además, de ellas más de 916 mil personas habitantes de las zonas rurales viven en pobreza multidimensional y de ellas 125.527 buscaron trabajo y 32.724 trabajaron sin recibir ingresos. Si a eso añadimos que cerca del 81% están afiliados al régimen subsidiado de salud, el autor de la propuesta estima que a nivel nacional cerca de 696 mil

En ese orden de ideas lo que el proyecto propone es establecer una alternativa en los procesos de formalización laboral, a partir de un conjunto especial de disposiciones para los trabajadores del sector rural. En últimas se concentra en hacer uso de los subsidios intentando que estos generen vocación productiva, es decir que, reconociendo la naturaleza del trabajo agrícola, estimulen a los trabajadores a emplearse. Adicionalmente, el proyecto busca aliviar la carga económica que significa el sustantivo de trabajo para los medianos y pequeños productores empleadores agrícolas, a través de la compensación subsidiada de las obligaciones laborales.

De acuerdo con Merchán (2015), "Una opción de política en coberturas de salud y pensiones puede ser la universalización basada principalmente en los regímenes subsidiados. Esta opción requiere ser financiada con impuestos generales mientras se desarrollan los mercados internos que garanticen la rentabilidad de las actividades rurales al punto que permitan establecer regímenes contributivos sostenibles"<sup>7</sup>.

**Tabla 1. Costo mensual de un empleado por número de SMMLV, según la legislación vigente\***

SMMLV DÍAS	SALARIO BASICO	AUXILIO DE TRANSPORTE	SALUD		PENSION		EMPLEADOR				TOTAL**	
			EMPLEADO 4%	EMPLEADOR 8.5%	EMPLEADO 4%	EMPLEADOR 12%	CE SANTAS 8.33%	INI CESANT 1%	VACACION 4.17%	PRIMAS 8.33%		ARL %SEGUN ACT.**
30	908.526	106.454	36.341	77.225	36.341	109.023	75.680	9085	37886	75680	63233	1.535.475
30	1.817.052	106.454	72.682	154.449	72.682	218.046	151.360	18171	75771	151360	126467	2.964.495

\* 1 y 2 SMMLV calculados sobre los valores establecidos para 2021.  
\*\* El valor base corresponde al porcentaje establecido para el máximo riesgo contemplado  
\*\* Sin incluir parafiscales

El esquema que se busca implementar a través de esta iniciativa y que el ejecutivo deberá reglamentar en un plazo máximo de dos años, propone que, una vez identificadas y focalizadas las personas que sean o aspiren a ser pequeños campesinos trabajadores, este sistema de registro permita establecer un régimen especial para su afiliación al sistema de seguridad social.

En este, los pequeños y medianos empleadores que avalen la inscripción de los pequeños campesinos trabajadores, se comprometerán a pagar a estos entre uno y dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, con las correspondientes obligaciones, excepción hecha de los aportes al sistema de salud, cuyos costos serán

<sup>7</sup> Op.Cil. MERCHÁN HERNÁNDEZ (2015). P. 176

personas resultarían beneficiadas directamente con los efectos de esta ley y más de 2,3 millones de modo indirecto.

Para finalizar es necesario plantear dos propósitos colaterales del proyecto de ley. El primero tiene que ver con que busca superar el modelo de atención y subsidios del posconflicto. Ello significa, en la práctica, que el proyecto asume un enfoque de reparación transformadora de las víctimas, con el propósito de permitirles, progresivamente, abandonar esta condición y recuperar su carácter de campesinos y campesinas trabajadoras, así como de empleadoras y empleadores agropecuarios. El segundo aspecto, hace referencia al hecho de que el proyecto permite la formalización del empleo rural y, en ese sentido, el aumento de los aportes y el recaudo del sistema pensional.

**4. Antecedentes legislativos**

En los últimos años la preocupación por el tema de la calidad de vida de los campesinos, así como por la productividad de la agricultura en el país ha dado lugar al menos a tres Proyectos de Ley que se han enfocado en esta población. A diferencia de la legislación existente, resalta que las iniciativas presentadas se orientan, más que en un intento por mejorar la productividad, en generar beneficios específicos para la población rural y en especial los trabajadores agrícolas.

El primer Proyecto de Ley reciente es el 251 de 2013, Senado, "Por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino". Esta iniciativa, que fue archivada por tránsito en legislación, buscaba garantizar el acceso a los beneficios sociales, educativos, y de capacitación para la productividad de los campesinos colombianos, tratando de apuntar a la sostenibilidad del campo mediante el bienestar de sus pobladores. Esta iniciativa fue presentada nuevamente en 2014 en la Cámara de Representantes (Proyecto de Ley 013 de 2014, Cámara) donde nuevamente fue archivado por tránsito en legislación.

Otra iniciativa reciente en esa misma vía fue el Proyecto de ley 201 de 2014, Senado, "Por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar a la población de Agricultores y Pescadores Colombianos el acceso a una pensión de jubilación campesina y se dictan otras disposiciones". Esta propuesta tuvo como objeto establecer una pensión de jubilación para los trabajadores del campo dedicados a la agricultura y los pescadores artesanales, quienes debido a sus condiciones socioeconómicas sin la ayuda estatal no lograrían alcanzar una pensión de jubilación.



<p>Para ello el proyecto contemplaba el ajuste del Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia como administrador de los recursos. Esta iniciativa, al igual que la anterior fue archivada por tránsito en la legislatura.</p> <p>La tercera y más reciente propuesta legislativa en concordancia con el tema del campesinado y sus condiciones materiales de existencia es el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2016, Senado: "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular". Este proyecto reconoce a los campesinos y campesinas como sujetos de especial protección para lo cual entiende que esta población mantiene una relación especial con la tierra y resulta vital en la producción de alimentos. Por estas razones, deben tener acceso prioritario al conjunto de derechos consagrados constitucionalmente. Al igual que las dos anteriores, esta propuesta fue archivada por vencimiento de términos.</p> <p>Debe señalarse, en todo caso, que en el marco del cumplimiento de los acuerdos de paz suscritos entre el Estado colombiano y las Farc-EP, específicamente en el subpunto 1.3.3.5. que hace referencia a la formalización laboral rural y a la protección social, se establece que el gobierno nacional deberá fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural y con un enfoque diferencial.</p> <p><b>5. Antecedentes Normativos</b></p> <p>El proyecto de ley analizado encuentra sus antecedentes normativos en el conjunto de instrumentos y disposiciones internacionales, de disposiciones constitucionales y legales, de iniciativas legislativas, y herramientas de política pública que existen en el entrecruce de tres campos importantes: los temas laborales, los agrarios y aquellos que hacen referencia a los sistemas de seguridad social.</p> <p><b>5.1. Acuerdos Internacionales</b></p> <p>En lo que tiene que ver con la materia del Proyecto de Ley es necesario comenzar por hacer mención a los Convenios establecidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo OIT. En estos, la existencia de acuerdos internacionales puede dividirse entre aquellos que apuntan directamente a los temas de seguridad y salud en la agricultura y el trabajo agrícola, y aquellos otros que son aplicables en general a la agricultura.</p>	<p>Entre los primeros es posible hacer mención a 12 convenios y sus 12 recomendaciones que los acompañan y que deben ser adoptadas por los países miembros que los hayan ratificado. Estos convenios son en su orden: 1) Convenio sobre las plantaciones, de 1958; 2) Convenio sobre la protección de la maquinaria, de 1963; 3) Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964; 4) Convenio sobre el peso máximo, de 1967; 5) Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969; 6) Convenio sobre la edad mínima, de 1973; 7) Convenio sobre el cáncer profesional, de 1974; 8) Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), de 1977; 9) Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981; 10) Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, de 1985; 11) Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988, y 12) Convenio sobre los productos químicos, de 1990.<sup>8</sup></p> <p>De estos convenios Colombia solo ha sido signatario y ha ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969, el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988, y el Convenio sobre los productos químicos, de 1990.<sup>9</sup></p> <p>En cuanto a los Convenios que abordan el tema más general de la agricultura, es posible señalar la existencia de 11 de ellos, así como 14 Recomendaciones algunas de las cuales acompañan a los primeros: 1) Convenio sobre el derecho de asociación, 1921; 2) Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1921; 3) Recomendación sobre el desempleo, 1921; 4) Recomendación sobre el alojamiento, 1921; 5) Recomendación sobre el seguro social, 1921; 6) Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949; 7) Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1951; y la Recomendación que lo acompaña; 8) Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 y la Recomendación que lo acompaña; 9) Convenio sobre la protección de la maternidad, 1952 y la Recomendación que lo acompaña; 10) Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955; 11) Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966; 12) Recomendación sobre los arrendatarios y aparceros, 1968; 13) Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 y la Recomendación que lo acompaña; 14) Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 y la Recomendación que lo acompaña; 15) Convenio sobre desarrollo de los recursos</p> <p><sup>8</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000). Seguridad y salud en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza. Pp. 17-20.  <sup>9</sup> Ibidem. P.18</p>
<p>humanos, 1975 y la Recomendación que lo acompaña; 16) Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 y la Recomendación que lo acompaña, y 17) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.<sup>10</sup></p> <p>De este conjunto de Convenios Colombia ha sido signatario y ha ratificado el Convenio sobre el derecho de asociación, de 1921, el Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, del mismo año, el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1951, el Convenio sobre las vacaciones pagadas, de 1952, el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985, y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989.<sup>11</sup></p> <p>Por último considerando que los campesinos "constituyen un grupo social específico vulnerable cuya protección de derechos requiere medidas especiales para garantizar que los Estados respeten, protejan y hagan cumplir sus derechos humanos"<sup>12</sup> el 1 de octubre de 2015 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (del cual Colombia no es Estado miembro) aprobó con mayoría la resolución que obliga "al Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta, negociar, finalizar y entregar en los siguientes dos años el borrador de una Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de campesinas y campesinos y otras personas trabajadoras de las zonas rurales".<sup>13</sup></p> <p>Esta resolución presentada ante este mecanismo de la ONU tiene la intención de cubrir los vacíos en materia legislativa de derechos humanos de esta población, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida. En el año 2013 se había producido una primera declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.<sup>14</sup></p> <p>De esta forma la Organización de las Naciones Unidas ha dado pasos importantes para el reconocimiento de los derechos que les asisten a los campesinos como agentes fundamentales en la producción de alimentos en el mundo, desarrollando</p> <p><sup>10</sup> Ibidem. Pp. 19 y 20  <sup>11</sup> Ibidem. Pp. 19, 20.  <sup>12</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2015). "Derechos de los campesinos colombianos". Defensoría del Pueblo, Delegada para asuntos agrarios y tierras. Bogotá. Consultado en: <a href="http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Carilla_derechos_de_los_campesinos.pdf">http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Carilla_derechos_de_los_campesinos.pdf</a>  <sup>13</sup> ASOCIACION MINGA (2015). "ONU mandata por Declaración sobre los derechos de campesinas y campesinos". Publicada el 6 de octubre de 2015. Consultado en: <a href="https://asociacionminga.org/index.php/noticias/tierras-y-territorios/838-onu-mandata-por-declaracion-sobre-los-derechos-de-campesinas-y-campesinos">https://asociacionminga.org/index.php/noticias/tierras-y-territorios/838-onu-mandata-por-declaracion-sobre-los-derechos-de-campesinas-y-campesinos</a>  <sup>14</sup> Ibidem.</p>	<p>la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos en el marco del Derecho a la Alimentación, adoptada en la Conferencia Internacional de los derechos de los campesinos, en junio de 2008 en Yakarta.</p> <p><b>5.2. Normas Nacionales</b></p> <p>Es necesario ahora, abordar las dimensiones de este Proyecto de Ley haciendo referencia a las normas nacionales que desarrollan los temas agropecuarios, los laborales y los de seguridad social. Para hacerlo primero se expondrán los principales lineamientos constitucionales en esas materias, tras lo cual se procederá a delimitar aquellas leyes, proyectos de ley e instrumentos de política pública que responden a esas mismas temáticas.</p> <p><b>5.2.1. Constitución Política</b></p> <p>La Constitución política de Colombia, ha establecido en su corpus un conjunto de disposiciones que apuntan a delinear el marcado acento garantista del Estado Social de Derecho Colombiano. De esta forma, en materia del régimen agrícola resulta pertinente resaltar, a nivel constitucional, lo contenido en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, en los que se construye la estructura de oportunidad en torno a la política de atención a este sector y su población.</p> <p>En el primero de los artículos mencionados, el constituyente establece la condición a partir de la cual la tierra adopta su carácter de función social señalando que "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios". Sin embargo, el corazón de esta disposición se encuentra en el deber estatal de garantizar, a esta misma población, el acceso a los servicios y bienes públicos: educación, salud, vivienda, etc. Ello lo hace con el propósito explícito de lograr la mejor calidad de vida para estos trabajadores.</p> <p>Esta condición, que podría plantearse como preferencial para los trabajadores agrarios, se desprende de la prioridad que la misma constitución establece, en su artículo 65, en relación con la producción de alimentos y la protección que dado el carácter estratégico de esta actividad ella deberá gozar. Así, constitucionalmente quedó consagrado que el Estado debe propender por garantizar, a través de las inversiones necesarias en infraestructura, innovación, investigación y crédito (artículo 66) el desarrollo de las actividades agropecuarias.</p>

<p>En materia laboral, la constitución establece en los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 la necesidad de contar con un régimen laboral expedido por el Congreso de la República, en el que se establezcan las condiciones de garantías de los derechos de los trabajadores, así como sus obligaciones. Además, se contemplan aspectos de adopción de convenios laborales internacionales, posibilidades de formación, negociación colectiva de las condiciones de trabajo, derecho a la huelga y estímulos para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.</p> <p>Es sin embargo en el tema del sistema de seguridad social en el que la Constitución avanza de manera más decidida en su carácter garantista. Primero, lo hace estableciendo la seguridad social como un derecho fundamental de todo nacional (artículo 44), a partir de lo cual ahonda en la dimensión de servicio público de carácter obligatorio, sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y su condición de derecho irrenunciable (artículo 48). Para ello el constituyente interpreta que, con el fin de cumplir con este propósito, este servicio puede ser prestado por entidades públicas y privadas. Posteriormente el Acto Legislativo 01 de 2005, adicionó algunos incisos y párrafos al artículo, delimitando en ellos el carácter y las características del sistema de pensiones incluidos en el sistema de seguridad social.</p> <p><b>5.2.2. Leyes y Decretos</b></p> <p>Las leyes y disposiciones normativas en relación con el tema agropecuario pueden dividirse en dos grupos. Aquellas que hacen referencia al tema de la propiedad de la tierra, y aquellas otras que abordan el tema de la productividad del sector. La más importante de las primeras es sin duda la Ley 160 de 1994. Esta ley crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, enfocándose en la adquisición y adjudicación de tierras, y la mejora de su explotación. De igual modo, intenta organizar las comunidades rurales y ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.</p> <p>Esta Ley, sin duda heredera de la Ley 200 de 1936 y de la larga tradición de reforma agraria que esta inaugura en el país, cuyo otro referente es la ley 135 de 1961, buscó la solución de los conflictos agrarios, la clarificación de los derechos de propiedad y la apertura de vías de acceso a la propiedad rural por parte de distintos actores económicos y sociales. A pesar de ello, los diferentes intentos de modificar la estructura de propiedad de la tierra se han quedado cortos y no han logrado (salvo</p>	<p>en algunos ejemplares casos y zonas) una mejora en las condiciones de vida de los habitantes rurales.</p> <p>En cuanto a lo que tiene que ver con las leyes que abordan el tema de la productividad agropecuaria, debe hacerse mención, en primer lugar, a la Ley 101 de 1993. Esta ley tuvo como propósito darle forma a la disposición constitucional de proteger la producción de alimentos. Para hacerlo buscó salvaguardar las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. Asimismo, intentó, a partir de las disposiciones contenidas en ellas, elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales como "las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social".</p> <p>La otra disposición importante en esa materia es la Ley 607 de 2000 que modifica la ley 101 de 1993 en lo que tiene que ver con la asistencia técnica, para lo cual crea y establece el funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA. Esta ley, al igual que otras tantas que la precedieron ha adolecido de falta de un enfoque integral que no solo se concentre el aumento de la productividad (elemento sin duda vital en la dimensión económica), sino que ponga atención, de la misma manera, al recurso humano agrícola y sus condiciones de vida.</p> <p>De hecho, la desconexión entre estas leyes y la legislación laboral, cuya estructura se encuentra contenida en el Código Sustantivo del Trabajo adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 y modificado por la Ley 50 de 1990 y la ley 100 de 1993, resulta palmaria. Mientras las primeras abordan operativamente la necesidad de garantizar la producción alimenticia, el sustantivo de trabajo opera en la dimensión garantista de la propia Constitución Política. Hay que mencionar, en todo caso, la Ley 7165 de 2001 modificada por Ley 1176 de 2007 que establece las cargas presupuestales de la nación (entiéndase gobierno nacional) con relación a las entidades territoriales y que configura el universo presupuestal al que está sujeta la legislación en términos del sistema general de seguridad social integral.</p> <p>En cuanto a la normatividad que establece los pagos laborales no constitutivos de salarios es necesario comenzar por la ya mencionada Ley 100 de 1993, que se ha convertido en un hito significativo en materia de legislación del sistema de seguridad social y sus decretos reglamentarios. Entre ellos es importante hacer mención al decreto 806 de 1998, que reglamenta la afiliación al sistema de salud; el decreto</p>
<p>1703 de 2002, que promueve y controla la afiliación y pago de aportes; el decreto 516 de 2004, que enmarca los principios de la afiliación colectiva a través de agremiaciones al régimen contributivo en salud; el decreto 3615 de 2005, que plantea los requisitos y procedimientos de afiliación al sistema de seguridad social integral, y más recientemente el decreto 4465 de 2011.</p> <p>Esta ley, además, ha sido modificada por la Ley 1122 de 2007 que cambia el monto y la distribución de los aportes al régimen contributivo; la Ley 1393 de 2010 que establece un tope a los pagos laborales no constitutivos de salarios; la Ley del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), que establece en sus artículos 170 y 171 las condiciones de afiliación por empleos de emergencia y las condiciones para la vinculación laboral por períodos inferiores a un mes, y la Ley 1438 de 2011 que establece la universalización del aseguramiento.</p> <p>En materia de pensiones es posible además mencionar la Ley 797 de 2003 que adopta disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales, estableciendo las características del sistema general de pensiones, los tipos de afiliación, la obligatoriedad de las cotizaciones y las bases y montos de cotización. En este mismo terreno se encuentra el Acto Legislativo 01 de 2005 que estableció el sistema de Beneficios Periódicos (Beps) como un modelo sustituto a la pensión, el cual aplica para personas de escasos recursos que no cuenten con los requisitos para obtener una pensión. La Ley 1187 de 2008 establece, a su vez, que las madres comunitarias y sustitutas serán subsidiadas en sus aportes a pensión por el Fondo de Solidaridad Pensional. Finalmente, el decreto 4982 de 2007 establece el incremento en la cotización para el Sistema General de Pensiones a partir del año 2008.</p> <p>En lo que toca a sistema de riesgos profesionales, tras la Ley 100 se expidió el decreto-ley 1295 de 1994 que determinó la organización y administración del mismo. Ese decreto fue complementado por la Ley 776 de 2002 que estableció las normas para la organización y administración de las prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales. Adicionalmente, se expidió en 2003 el Decreto 2800 que reglamentó parcialmente el literal 13 del decreto-ley 1295 de 1994 en relación con la afiliación y la base de cotización al sistema. Por último, la Ley 1562 de 2012 modificó el Sistema de Riesgos Laborales y estableció disposiciones en materia de Salud Ocupacional.</p> <p>La contradicción entre una la legislación laboral agraria en el país enfocada en la productividad y un sistema de seguridad social que, aunque garantista en el papel,</p>	<p>no establece las condiciones para ajustarse al entorno rural y agrario, resulta evidente. Un ejemplo de ello es que en Colombia el poder judicial y en especial la rama laboral en la mayoría de los casos se ha abstenido de decidir a favor de los derechos laborales de los pequeños trabajadores campesinos entre ellos los derechos adquiridos como la pensión, en virtud, primero, de la imposibilidad de demostrar los elementos de la contratación laboral (subordinación, remuneración, labor prestada personalmente) y, segundo — aún más difícil —, la imposibilidad de demostrar los extremos de la contratación; es decir, cuando inicio y cuando terminó la labor.</p> <p>Así las cosas, el tratamiento que se les ha dado a los campesinos trabajadores es el de un contrato por obra o labor determinada y/o un contrato civil, desnaturalizándole su contrato laboral y generando un impedimento para cumplir los requisitos de número de cotizaciones y edad para adquirir el derecho a la pensión de jubilación. Es en este sentido que este proyecto de ley busca buscar armonizar y equilibrar estas disposiciones de modo que permitan cumplir con los propósitos del Estado Social de Derecho, a la vez que se mantiene la vigilancia en materia fiscal.</p> <p><b>5.2.3. Documentos CONPES</b></p> <p>Al analizar la política integral hacia el sector que se sintetiza en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. Estos documentos al igual que las disposiciones normativas contenidas en las leyes y decretos, o bien hacen referencia al tema de la propiedad de la tierra, o abordan el tema de la productividad del sector. Además, resulta importante considerar un tercer campo, que hace referencia al diseño de políticas para hacer frente al tema de los cultivos ilícitos.</p> <p>Sobre el entendido que se trata de esbozos de política pública, cronológicamente es posible identificar el documento CONPES 2736 de 1994 que tuvo como propósito financiar el programa de dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad rural y urbana. Así mismo el documento 2745 de 1994 estableció la política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino a ser ejecutada por el Gobierno.</p> <p>En la segunda mitad de la década de los 90, se produjeron dos documentos de este tipo dirigidos al tema de cultivos ilícitos y la operacionalización de los intentos de reforma agraria. El primero fue el 2799 de 1995 que establece el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo II – PLANTE y, el segundo, fue el 3050 de 1999 emisión de</p>

<p>bonos agrarios para la financiación del programa de Reforma Agraria, mediante la asignación de subsidios para la compra de tierras rurales.</p> <p>A partir de la primera década de este siglo el énfasis en la reforma agraria declinó y dio paso a un enfoque de productividad y una vez más al de la sustitución de cultivos de uso ilícito. Una excepción se encuentra en el documento CONPES 3337 de 2005 que establece los procedimientos de administración de los recursos de los fondos especiales adscritos al ministerio de la protección social y especialmente 161 de 2012 Equidad de género para las mujeres.</p> <p>A pesar de estos dos documentos, el acento en la política pública en el sector aparece en el documento 3669 de 2010 que desarrolla la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial y sobre todo en el 3797 de 2014 que consolida la Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquia: Atillanura - Fase I. En ellos se expresa una visión de la ruralidad ligada a los intereses de los grandes propietarios de tierra, con el propósito de desarrollar proyectos de producción agrícola a gran escala.</p> <p><b>6. Normativa, experiencias internacionales y estudios nacionales sobre el tema.</b></p> <p>En lo que tiene que ver con disposiciones legislativas sobre seguridad y salud en la agricultura en el mundo, un documento publicado en el año 2000 por la Oficina Internacional del Trabajo del Departamento de la Protección del Trabajo de la OIT, en el marco del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>15</sup>, resalta que “las inversiones en seguridad y salud en el trabajo en la agricultura contribuyen a alcanzar, de manera viable y a bajo costo, mejores condiciones de trabajo y de productividad, y a crear relaciones laborales más favorables”.<sup>16</sup></p> <p>A partir de allí, realiza un análisis comparativo general que apunta a describir la legislación existente en materia de trabajo agrícola en sus países miembros, en especial aquellos en vías de desarrollo. Según este informe, “la definición de agricultura en las leyes nacionales es frecuentemente general e imprecisa, pudiendo incluir una o diversas actividades” como arado de la tierra, cultivo y cosecha; cría de ganado y de otros animales; manufactura de productos derivados de animales, etc.</p> <p><sup>15</sup> Op.Cit. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000).  <sup>16</sup> Ibidem. Pp. 11-12.</p>	<p>De igual forma el documento señala que “la cobertura que la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo proporciona al sector agrícola presenta gran variedad de enfoques”. Sin embargo, apunta que sólo un número reducido de Estados Miembros “ha desarrollado un conjunto amplio de normas aplicables a la agricultura que la cubren de manera global. En la mayoría de los casos, los códigos del trabajo no hacen una referencia específica al sector agrícola, o no son plenamente aplicables a este sector”<sup>17</sup>, como en el caso de Colombia.</p> <p>Para la OIT, en general las legislaciones nacionales existentes pueden agruparse en leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que cubren a la agricultura en toda su amplitud; leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que no excluyen a la agricultura; leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que tácita o explícitamente excluyen a la agricultura o a ciertas categorías de trabajadores agrícolas, y reglamentos sobre seguridad y salud, normas y repertorios de recomendaciones prácticas que especifican medidas de seguridad y salud en relación con riesgos profesionales (uso de maquinaria, agroquímicos, etc.).<sup>18</sup></p> <p>Según la OIT, “la mayoría de los Estados Miembros excluyen el sector agrícola o determinadas categorías de trabajadores agrícolas de su sistema formal de indemnización (migrantes, temporeros, trabajadores independientes)” y sólo algunos “proporcionan cobertura a través de un sistema único de seguros”<sup>19</sup>. Menos aún son los países que han “establecido un sistema de seguros voluntario para trabajadores agrícolas”, y “que aplican regularmente los sistemas de registro y notificación en la agricultura”. Además, debido al subregistro, “las estadísticas disponibles sobre accidentes y enfermedades profesionales en la agricultura son insuficientes en la mayoría de los países”.<sup>20</sup></p> <p>Este último aspecto resulta muy relacionado con el tema de la inspección del trabajo agrícola. De acuerdo con el informe, esta es “realizada generalmente por el Ministerio de Trabajo o por el Ministerio de Salud, según lo especifiquen los reglamentos de inspección aplicados por el país”, señalando además que en la “mayoría de los casos, sus responsabilidades consisten en vigilar la aplicación de la reglamentación sobre el uso de plaguicidas y sobre las condiciones de trabajo en los establecimientos agrícolas”.<sup>21</sup></p> <p><sup>17</sup> Ibidem. Pp. 11.  <sup>18</sup> Ibidem. Pp. 11.  <sup>19</sup> Ibidem. Pp. 11-12.  <sup>20</sup> Ibidem. Pp. 11-12.  <sup>21</sup> Ibidem. P. 12.</p>
<p>En algunos casos la legislación “prescribe la participación de los Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura o de las instituciones de la seguridad social, en la administración y cumplimiento de las leyes aplicables al sector. A menudo, esta situación provoca una superposición de las funciones entre las instituciones involucradas”. Según lo señalado por la Oficina Internacional del Trabajo “Tradicionalmente, los servicios de inspección de seguridad y salud y de trabajo se confinan a las áreas urbanas. Cuando éste no es el caso, existe una gran disparidad en el número de inspectores asignados entre las zonas urbanas y las rurales”<sup>22</sup>. Adicional a esto, la labor de inspección carece de los recursos suficientes (humanos, técnicos y presupuestales) para cumplir con sus funciones en las áreas rurales.</p> <p>Así las cosas, la OIT ha adoptado la estrategia de seguridad social, en la que se exponen algunas recomendaciones para el tema de seguridad social incluido el tema del recurso humano agropecuario. El enfoque de la OIT se basa en una estrategia bidimensional que busca extender la protección social tratando de asegurar progresivamente mayores niveles de cobertura y prestaciones de protección social de acuerdo con las normas, convenios, recomendaciones y demás instrumentos de la Organización. El establecimiento y mantenimiento de pisos de protección social a nivel nacional debería asegurar un nivel mínimo de seguridad básica del ingreso y de acceso a por lo menos una atención de salud esencial para todos los que lo necesitan.</p> <p>El tema de la economía agropecuaria y de los sistemas de protección asociados a ella y a la población rural tienen unos antecedentes importantes tanto en nuestro país como en el mundo. Desde el clásico trabajo de Altmeyer en los años cuarenta, la discusión se ha enmarcado en las relaciones existentes en la economía en el sector agrícola y los sistemas de seguridad social en las áreas rurales. En ellas se ha señalado el conjunto de obstáculos, principalmente administrativos, que impiden el acceso de los trabajadores agrícolas a la seguridad social.</p> <p>Otros trabajos en los años 70<sup>23</sup>, enfatizaron en el problema de la migración urbano rural como una variable importante para entender la compleja inserción de los campesinos en las lógicas de un sistema de seguridad fundamentalmente pensado para las áreas y los problemas urbanos. Para los años ochenta, la emergencia de la</p> <p><sup>22</sup> Ibidem. P. 12.  <sup>23</sup> Cf. LEWIS, A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labor. Manchester School. Harris, J. y Todaro, M. (1970). Migration, unemployment and development: A two sector analysis. The American Economic Review, 60, 126-142.</p>	<p>protesta social cívica, relegó el tema de la pobreza campesina y su déficit de condiciones de vida a un segundo plano.</p> <p>Fue en los años noventa cuando de nuevo trabajos de la CEPAL y el BID llamaron la atención hacia el tema de la ruralidad y las condiciones de vida de las poblaciones campesinas. Los intentos de reformular la cuestión se produjeron en el marco del ajuste estructural que significó el arribo de la nueva economía institucional y antes de ella de la cristalización del consenso de Washington. En Colombia trabajos como el de Ayala<sup>24</sup> a comienzos de esta década o los de Piñero et al.<sup>25</sup> a finales de la misma constituyen ejemplos del desarrollo del debate.</p> <p>El primero analiza la pobreza rural en Colombia y la situación del mercado laboral rural en los años ochenta encontrando una menor vinculación laboral a la actividad agropecuaria y una creciente concentración de la población rural en los centros poblados. Esta habría producido a una transformación de las condiciones de la oferta laboral rural. La disminución en los niveles de pobreza, según este autor, se relaciona con los cambios en la estructura demográfica y son los obstáculos institucionales los determinantes que impiden una más rápida disminución de la pobreza absoluta en el sector rural.</p> <p>El segundo, en cambio, se concentró en demostrar que los resultados en el sector público agropecuario durante la década del ajuste habían sido en general desiguales en tanto que señalaba la necesidad de que el Estado desempeñara un papel más activo en la definición de los mercados, complementando la actividad del sector privado, sobre todo en los casos en que el mercado no resultaba eficiente o no podía desarrollarse.</p> <p>Fue, sin embargo, en la primera década del siglo XXI que el tema de los vínculos entre trabajo agrícola, ruralidad y seguridad social tomó nueva fuerza. En este renovado impulso jugó y sigue jugando un papel muy importante la OIT en la idea de señalar los desequilibrios laborales entre pobladores urbanos y rurales en muchas áreas del mundo. Trabajos como el informe “Seguridad y salud en la agricultura”</p> <p><sup>24</sup> AYALA, Ulpiano (1990). Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia. PREALC/OIT, Fedesarrollo. Bogotá.  <sup>25</sup> PIÑERO, Martín; MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto; TRIGO, Eduardo; TORRES, Filemón; MANCIANA, Eduardo; ECHEVERRÍA, Rubén (1999). La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional. Instituto Interamericano de Cooperación Para la Agricultura (IICA), Centro Internacional de Desarrollo Rural (CIDER), Corporación Latinoamericana Misión Rural. Bogotá.</p>

publicado en el año 2000 por la OIT<sup>26</sup> o el mismo informe para 2011<sup>27</sup>, señalan la importancia de las inversiones en seguridad y salud en el trabajo agrícola como forma de mejorar las condiciones de vida de la población rural. Además la conceptualización alrededor del trabajo decente ha resultado fundamental en el nuevo enfoque de la cuestión laboral agrícola.<sup>28</sup>

En nuestro país varios autores han avanzado en la conceptualización y el debate en torno a los sistemas de seguridad para la población rural. Quizás el primero y más importante sea el intento de conceptualizar el problema realizado por Leibovich, Nigrinis y Ramos, para el Banco de la República. En él se concluye que el mayor problema en el área rural no es el empleo, sino su baja calidad y los bajos ingresos derivados para los trabajadores.

Para los autores los bajos niveles de ingresos se asocian con la baja productividad de los trabajadores en el campo; por lo que concluyen que el incremento de la productividad en los trabajadores puede incrementar sus salarios, disminuir el subempleo y mejorar su calidad de vida. A pesar de esto, también advierte que el incremento en la productividad puede afectar negativamente la oferta de trabajo si no se crean nuevas oportunidades en otros sectores.<sup>29</sup>

Asimismo, trabajos sobre el empleo rural como los adelantados por Barrientos y Castrillón (2006)<sup>30</sup>, o el que desde la Contraloría realizaron Espitia et. al (2010)<sup>31</sup>, para Colombia y el de Ellis (1999)<sup>32</sup> para los países en vías de desarrollo apuntaron a advertir la relación profunda entre empleos, salarios y condiciones de vida de las poblaciones rurales. A nivel internacional el documento Devereux et. al (2008)<sup>33</sup> que presenta la experiencia de pequeños agricultores en África muestra como las

<sup>26</sup> Op.Cit. OIT (2000)

<sup>27</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011). Seguridad y salud en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

<sup>28</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2015). Trabajo decente y productivo en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

<sup>29</sup> Op.Cit. LEIBOVICH, Et. al (2006).

<sup>30</sup> BARRIENTOS, Juan Carlos y CASTRILLÓN, Gisela. Generación de empleo en el sector agrario colombiano. Revista Agronomía Colombiana, Universidad Nacional de Colombia, No. 25, octubre de 2007. Bogotá. Pp. 383-395.

<sup>31</sup> ESPITIA LOPEZ, Mario Enrique; MORA TOQUICA, Luis Sigifredo; LLANO RODRÍGUEZ, Mauricio (2010). Ruralidad y empleo rural en Colombia: aproximación a la metodología de la OECDE. Contraloría General de la República. Bogotá

<sup>32</sup> ELLIS, Frank (1999). Rural livelihood diversity in developing countries: evidence and policy implications. Overseas Development Institute. London.

<sup>33</sup> DEVEREUX, Stephen; SABATES-WHEELER, Rachel; GUENTHER, Bruce; DORWARD, Bruce; POULTON, Colin; AL-HASSAN, Ramatu, (2008). Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development. FAO

sinergias producto del trabajo comunitario pueden ayudar a cerrar las brechas de acceso a la seguridad social.

Finalmente, en Colombia el informe del PNUD "Razones para la esperanza" elaborado por un equipo multidisciplinario liderado por Absalón Machado constituyó un avance en el propósito de volver a centrar la mirada en el tema de la ruralidad en Colombia<sup>34</sup>. De la misma manera los trabajos de Junguito et. al. (2014)<sup>35</sup> en materia de desarrollo agrícola y los de la misión para la transformación del campo liderada por José Antonio Ocampo (2014)<sup>36</sup>, así como el documento de Merchán (2014)<sup>37</sup> aportan información valiosa sobre la importancia de desarrollar los sistemas de seguridad social en las áreas rurales y en especial en el sector agrícola.

En suma, la propuesta se sustenta en un conjunto de trabajos que desde antes de la mitad del siglo XX advertían la importancia de abordar estrategias creativas para solucionar los déficits de acceso a los servicios de seguridad social para las poblaciones rurales y en especial las dedicadas a las labores agrícolas. En ese sentido creemos que la propuesta es pertinente y relevante por lo cual la sometemos a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia.

**7. Conflicto de Intereses – Artículo 291 Ley 5 de 1992**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

<sup>34</sup> MACHADO, Absalom; PARDO GUZMÁN, Tatiana; SIERRA, Diego Miguel y BERNAL, Fernando (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. PNUD. Bogotá

<sup>35</sup> Op. Cit. JUNGUITO et. al. (2014).

<sup>36</sup> OCAMPO, José Antonio (2014). Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

<sup>37</sup> Op. Cit. MERCHÁN (2014).

(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.<sup>a</sup> de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la materia objeto del proyecto de ley de Dignificación del Trabajo Agropecuario. A pesar de ello es posible señalar que pueden estar impedidos aquellas personas que, teniendo interesen actividades el sector agropecuario pudieran verse beneficiados de las disposiciones contenidas en el presente, proyecto.

**8. Pliego de Modificaciones**

El articulado del Proyecto de Ley, a juicio de los ponentes, requiere de un conjunto de modificaciones que brinden mayor coherencia y lógica en lo procedimental, así como en lo jurídico. Estos ajustes, que recogen sugerencias allegadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como por la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se realizaron con la intención de establecer las disposiciones necesarias para que la iniciativa tenga viabilidad jurídica. Por esta razón, los ponentes proponen para el estudio de la propuesta el siguiente pliego de modificaciones.

TEXTO RADICADO PL 531 2021	TEXTO PROPUESTO PARA 1ER DEBATE	COMENTARIO
"Por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños campesinos trabajadores"	"Por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños <del>campesinos</del> <b>rurales agropecuarios</b> "	Se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios para mantener un sujeto coherente con lo definido en la iniciativa.
<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY.</b> La presente Ley tiene como objeto establecer disposiciones que garanticen el trabajo decente en el sector agropecuario, identificando, focalizando y reconociendo a los pequeños campesinos trabajadores como beneficiarios prioritarios del gasto social del Estado, a partir de los diferentes subsidios de sus programas sociales, como medidas para garantizar el derecho al trabajo y la	<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY.</b> La presente Ley tiene como objeto establecer disposiciones que garanticen el trabajo decente en el <del>sector agropecuario</del> <b>que promueve el desarrollo rural integral</b> , identificando, focalizando y reconociendo a los pequeños <del>campesinos</del> <b>rurales agropecuarios</b> como beneficiarios prioritarios del gasto social del Estado, a partir de subsidios de programas sociales, como medidas para	Se incorpora la expresión " <b>que promueve el desarrollo rural integral</b> ", y se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios






<p>seguridad social con acceso a los mecanismos de protección social.</p>	<p>garantizar el derecho al trabajo y la seguridad social con acceso a los mecanismos de protección social.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p>contador público, según corresponda, sean inferiores o iguales a 5.000 SMMLV. Dichos estados financieros o certificación deberán tener la antigüedad establecida por el intermediario financiero en su SARC.</p>	<p><b>Pequeño Trabajador Rural Agropecuario:</b> Es toda persona que obtiene ingresos inferiores o iguales a un SMMLV a partir de la prestación de su mano de obra y que la extensión de su predio no supere una Unidad Agrícola Familiar.</p> <p><b>Trabajador Rural Agropecuario asociado:</b> Aquel trabajador rural agropecuario que se encuentra asociado a una organización activa de economía solidaria o a una asociación agropecuaria o campesina y no tiene una vinculación laboral (dependiente) ni tampoco es independiente y se rige bajo la doctrina del cooperativismo.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 2º. DEFINICIONES.</b> Para efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:  <b>Trabajo Decente:</b> Se entiende por trabajo decente a aquel que produce un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.  <b>Pequeño productor:</b> Es toda persona natural cuyos activos totales no superen el equivalente a 284 SMMLV, incluidos los del cónyuge o compañero permanente, según balance comercial o documento equivalente que cada intermediario financiero establezca. Adicionalmente, por lo menos el 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria.  <b>Mediano productor:</b> Es toda persona no comprendida en la anterior clasificación, cuyos activos totales, debidamente reflejados en estados financieros o certificación de</p>			<p><b>ARTÍCULO 3º. FINES Y PRINCIPIOS.</b> La dignificación del trabajo en el sector agropecuario debe entenderse y desarrollarse con fundamento en lo establecido en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social.  <b>FINES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revelar el potencial de las zonas rurales como motores de crecimiento, creación de empleo, el desarrollo equitativo y resistencia a las crisis.</li> <li>• Reemplazar las imágenes estereotipadas de las</li> </ul>	<p><b>ARTÍCULO 3º. FINES Y PRINCIPIOS.</b> La dignificación del trabajo en el sector agropecuario debe entenderse y desarrollarse con fundamento en lo establecido en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social.  <b>FINES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revelar el potencial de las zonas rurales como motores de crecimiento, creación de empleo, el desarrollo equitativo y resistencia a las crisis.</li> <li>• Reemplazar las imágenes estereotipadas de las</li> </ul>	<p>Se incorpora en los principios la expresión "<u>para lo cual se deberá aplicar un enfoque diferencial y de género para desarrollar acciones</u>" con el propósito de que el proyecto considere las particularidades en el territorio y las necesidades específicas de las mujeres</p>
<p>zonas rurales como zonas de "atraso" y "escaso atractivo", por una imagen centrada en el potencial y las oportunidades que ofrecen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar medidas para contrarrestar los déficits del trabajo decente y otras carencias estructurales que impiden el progreso de las zonas rurales.</li> <li>• Invertir en los hombres y las mujeres de las zonas rurales, especialmente en los jóvenes, para ayudarles a desarrollar su potencial.</li> <li>• Demostrar que la inversión en el desarrollo rural es ética y también económicamente viable.</li> </ul> <p><b>PRINCIPIOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Crear empleo e ingresos</b> sin un empleo productivo resulta vano pretender alcanzar un nivel de vida digno, el desarrollo social y económico y el pleno desarrollo personal. Los países deben promover crecimiento integrador con alto coeficiente de empleo, en el que la economía genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.</li> <li>• <b>Garantizar los derechos de los trabajadores</b> en general y en particular de aquellos trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación,</li> </ul>	<p>zonas rurales como zonas de "atraso" y "escaso atractivo", por una imagen centrada en el potencial y las oportunidades que ofrecen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar medidas para contrarrestar los déficits del trabajo decente y otras carencias estructurales que impiden el progreso de las zonas rurales.</li> <li>• Invertir en los hombres y las mujeres de las zonas rurales, especialmente en los jóvenes, para ayudarles a desarrollar su potencial.</li> <li>• Demostrar que la inversión en el desarrollo rural es ética y también económicamente viable.</li> </ul> <p><b>PRINCIPIOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Crear empleo e ingresos.</b> Sin un empleo productivo resulta vano pretender alcanzar un nivel de vida digno, el desarrollo social y económico y el pleno desarrollo personal. Los países deben promover crecimiento integrador con alto coeficiente de empleo, en el que la economía genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.</li> <li>• <b>Garantizar los derechos de los trabajadores</b> en general y en particular de aquellos trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación,</li> </ul>		<p>participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor de sus intereses. En principios y derechos fundamentales en el trabajo existen cuatro categorías: libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo de derecho a negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Extender la protección social</b>, para la inclusión social y la productividad al garantizar que hombres y mujeres disfruten de condiciones seguras en el trabajo, tiempo libre y descansos adecuados, teniendo en cuenta valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permita el acceso a una asistencia sanitaria adecuada.</li> <li>• <b>Promover diálogo social</b>, incluyendo todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común. Puede ser tripartito, donde gobierno interviene como parte oficial en el dialogo, o bien, bipartito donde</li> </ul>	<p>participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor de sus intereses, <u>para lo cual se deberá aplicar un enfoque diferencial y de género</u>. En principios y derechos fundamentales en el trabajo existen cuatro categorías: libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo de derecho a negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Extender la protección social</b>, para la inclusión social y la productividad al garantizar que hombres y mujeres disfruten de condiciones seguras en el trabajo, tiempo libre y descansos adecuados, teniendo en cuenta valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permita el acceso a una asistencia sanitaria adecuada.</li> <li>• <b>Promover diálogo social</b>, incluyendo todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común. Puede ser tripartito, donde</li> </ul>	



<p>relación es exclusiva de trabajadores y empresas, con o sin participación indirecta del gobierno. La participación de organizaciones de trabajadores y empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para incrementar productividad, evitar conflictos en el trabajo y crear una sociedad cohesionada</p>	<p>gobierno interviene como parte oficial en el dialogo, o bien, bipartito donde relación es exclusiva de trabajadores y empresas, con o sin participación indirecta del gobierno. La participación de organizaciones de trabajadores y empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para incrementar productividad, evitar conflictos en el trabajo y crear una sociedad cohesionada.</p>		<p>productivas agropecuarias de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la actividad agropecuaria comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley. Se encuentran también comprendidos en esta categoría los pequeños campesinos trabajadores contratados para la realización de tareas ocasionales o complementarias.</p>	<p>productivas agropecuarias <b>Y rurales</b> de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la actividad agropecuaria <b>y rural, respetando la regulación sobre jornada máxima laboral</b>, comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley. Se encuentran también comprendidos en esta categoría los pequeños <b>campesinos</b> trabajadores <b>rurales agropecuarios</b> contratados para la realización de tareas ocasionales o complementarias.</p>	<p>garantizar los derechos de los trabajadores rurales agropecuarios.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Inclúyase el siguiente Capítulo en el Código Sustantivo del Trabajo, Título III. Contrato de Trabajo con determinados trabajadores, Primera Parte. Derecho Individual del Trabajo: "CAPITULO VII. PEQUEÑOS TRABAJADORES RURALES Y AGRICOLAS. ARTICULO 103A. Hay contrato de trabajo entre pequeño o mediano productor agropecuario o agroforestal y pequeño trabajador rural agrícola, siempre que este se obligue verbalmente o por escrito a realizar actividades, tareas o labores propias del campo, en favor del primero y bajo su dependencia, con la finalidad de percibir una remuneración por su labor".</p>	<p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Inclúyase el siguiente Capítulo en el Código Sustantivo del Trabajo, Título III. Contrato de Trabajo con determinados trabajadores, Primera Parte. Derecho Individual del Trabajo: "CAPITULO VII. PEQUEÑOS TRABAJADORES RURALES Y AGRICOLAS. ARTICULO 103A. Hay contrato de trabajo entre pequeño o mediano productor agropecuario o agroforestal y pequeño trabajador rural agrícola, siempre que este se obligue verbalmente o por escrito a realizar actividades, tareas o labores propias del campo, en favor del primero y bajo su dependencia, con la finalidad de percibir una remuneración por su labor".</p>	<p>Se sustituye la expresión "PEQUEÑOS TRABAJADORES RURALES Y AGRICOLAS" por "PEQUEÑOS TRABAJADORES RURALES AGROPECUARIOS."</p>	<p><b>ARTÍCULO 6°.</b> <b>INTERMEDIACIÓN LABORAL Y TERCERIZACIÓN.</b> Se prohíbe la intermediación laboral y la tercerización de empresas que provean pequeños campesinos trabajadores para realizar actividades incluidas en la presente Ley.</p>	<p><b>6°.</b> <b>ARTÍCULO INTERMEDIACIÓN LABORAL Y TERCERIZACIÓN.</b> <b>Lo dispuesto en esta ley no aplicará para</b> Se prohíbe la intermediación laboral y la tercerización de empresas que provean <b>mano de obra de</b> pequeños <b>campesinos</b> trabajadores <b>rurales agropecuarios</b> para realizar actividades incluidas en la presente Ley.</p>	<p>Por sugerencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se cambia el énfasis de la disposición en orden a no generar una modificación normativa indeseada. Se acota la disposición sobre intermediación y tercerización laboral a la materia de este proyecto.</p>
<p><b>ARTÍCULO 5°. CONTRATO A TIEMPO PARCIAL O TEMPORAL.</b> El Contrato a tiempo parcial o temporal se origina en las actividades</p>	<p><b>ARTÍCULO 5°. CONTRATO A TIEMPO PARCIAL O TEMPORAL.</b> El Contrato a tiempo parcial o temporal se origina en las actividades</p>	<p>Se amplía el ámbito a la ruralidad y se incorpora la expresión "<b>respetando la regulación sobre jornada máxima laboral</b>" con el fin de</p>	<p><b>ARTÍCULO 7°. IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO.</b> Créese, por parte del Ministerio de Trabajo, el Registro Nacional de Pequeños Campesinos Trabajadores, y de Productores Agropecuarios. Para acreditar la condición de pequeño campesino trabajador se deberá registrar la siguiente información: 1. Nombre y apellido del o de los trabajadores y lugar en donde se ejecuta el trabajo;</p>	<p><b>7°. ARTÍCULO IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO.</b> Créese, por parte del Ministerio de Trabajo, el Registro Nacional de Pequeños <b>Campesinos</b> Trabajadores <b>Rurales Agropecuarios</b> y de Productores Agropecuarios. Para acreditar la condición de pequeño <b>campesino</b> trabajador <b>rural agropecuario</b> se deberá registrar la siguiente información:</p>	<p>Se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios.</p>
<p>2. Cantidad y características del trabajo que se encargue cada vez; 3. Forma y monto de la remuneración o salario; 4. Soportes de pago de aportes al sistema de pensiones; y 5. En caso de reducción o suspensión del trabajo agrario, sus motivos o causas; 6. Nombre de la organización asociativa de la que es "asociado o cooperado". <b>Parágrafo 1°.</b> Todo pequeño o mediano productor agropecuario que vincule mano de obra a su actividad productiva deberá exigir el certificado de identificación y registro laboral previsto para los pequeños campesinos trabajadores. <b>Parágrafo 2°.</b> La información se deberá actualizar trimestralmente o cada vez que se dé por terminado el contrato de trabajo agropecuario por cualquiera de las partes.</p>	<p>1. Nombre y apellido del o de los trabajadores y lugar en donde se ejecuta el trabajo; 2. Cantidad y características del trabajo que se encargue cada vez; 3. Forma y monto de la remuneración o salario; 4. Soportes de pago de aportes al sistema de pensiones; y 5. En caso de reducción o suspensión del trabajo agrario, sus motivos o causas; 6. Nombre de la organización asociativa de la que es "asociado o cooperado". <b>Parágrafo 1°.</b> Todo pequeño o mediano productor agropecuario que vincule mano de obra a su actividad productiva deberá exigir el certificado de identificación y registro laboral previsto para los pequeños <b>campesinos</b> trabajadores <b>rurales agropecuarios</b>. <b>Parágrafo 2°.</b> La información se deberá actualizar trimestralmente o cada vez que se dé por terminado el contrato de trabajo agropecuario por cualquiera de las partes.</p>		<p>Las personas que actualmente sean beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social en salud y que voluntariamente sean acreditados como campesinos trabajadores no perderán su condición de beneficiarios de este. Sin embargo, podrán hacer parte del régimen contributivo en salud, si así lo deciden, para lo cual el ingreso base de cotización deberá ser de al menos el salario mínimo mensual legal vigente o su equivalente por el tiempo laborado. Con este fin el Gobierno Nacional deberá realizar su registro, identificación y deberá realizar migración de la información que le permita a esta población el acceso al sistema general de salud y seguridad social integral.</p>	<p><b>agropecuarios</b> a los que hace referencia la presente ley. Las personas que actualmente sean beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social en salud y que voluntariamente sean acreditados como <b>campesinos</b> trabajadores <b>rurales agropecuarios</b> no perderán su condición de beneficiarios de este. Sin embargo, podrán hacer parte del régimen contributivo en salud, si así lo deciden, para lo cual el ingreso base de cotización deberá ser de al menos el salario mínimo mensual legal vigente o su equivalente por el tiempo laborado. Con este fin el Gobierno Nacional deberá realizar su registro, identificación y deberá realizar migración de la información que le permita a esta población el acceso al sistema general de salud y seguridad social integral.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 8°. BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO.</b> Por tratarse de población pobre y altamente vulnerable, además de por su importancia estratégica para el país, el Gobierno Nacional deberá considerar como beneficiarios prioritarios y especiales del régimen subsidiado a los pequeños campesinos trabajadores a los que hace referencia la presente ley.</p>	<p><b>ARTÍCULO 8°. BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO.</b> Por tratarse de población pobre y altamente vulnerable, además de por su importancia estratégica para el país, el Gobierno Nacional deberá considerar como beneficiarios prioritarios y especiales del régimen subsidiado a los pequeños <b>campesinos</b> trabajadores <b>rurales</b></p>	<p>Se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios.</p>	<p><b>ARTÍCULO 9°. AFILIACIÓN A LOS SISTEMAS DE PENSIONES, RIESGOS LABORALES Y SUBSIDIO FAMILIAR.</b> Los productores agropecuarios que vinculen pequeños campesinos trabajadores por periodos inferiores a un mes, deberán realizar su afiliación y cotización a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar en los términos que establezca la ley. Para ello, los pequeños campesinos trabajadores deberán cumplir con las siguientes condiciones:</p>	<p><b>ARTÍCULO 9°. AFILIACIÓN A LOS SISTEMAS DE PENSIONES, RIESGOS LABORALES Y SUBSIDIO FAMILIAR.</b> Los productores agropecuarios que vinculen pequeños <b>campesinos</b> trabajadores <b>rurales agropecuarios</b> por periodos inferiores a un mes, deberán realizar su afiliación y cotización a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar en los términos que establezca la ley. Para ello, los pequeños <b>campesinos</b> trabajadores <b>rurales agropecuarios</b></p>	<p>Se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios.</p>

<p>1. Encontrarse vinculados laboralmente. 2. Que el contrato sea pactado a tiempo parcial o temporal, es decir por periodos inferiores a treinta (30) días. 3. Que el valor que resulte como remuneración en el mes, sea inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</p>	<p>deberán cumplir con las siguientes condiciones: 1. Encontrarse vinculados laboralmente. 2. Que el contrato sea pactado a tiempo parcial o temporal, es decir por periodos inferiores a treinta (30) días. 3. Que el valor que resulte como remuneración en el mes, sea inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</p>			<p>incapacidad deberá ser proporcional a la contribución al sistema de seguridad social, de acuerdo con las reglas que se definan para tal propósito.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 10°. TRABAJO DECENTE Y GENERACIÓN DE INGRESOS.</b> El Ministerio del Trabajo promoverá y dispondrá de recursos para el diseño e inclusión del componente de trabajo decente dentro de todos los proyectos de entes públicos que tengan dentro de sus objetivos la generación de ingresos.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10°. TRABAJO DECENTE Y GENERACIÓN DE INGRESOS.</b> El Ministerio del Trabajo promoverá y dispondrá de recursos para el diseño e inclusión del componente de trabajo <u>decente en condiciones dignas</u> dentro de todos los proyectos de entes públicos que tengan dentro de sus objetivos la generación de ingresos.</p>	<p>Se cambia la expresión "trabajo decente" por "trabajo en condiciones dignas", de acuerdo con el concepto emitido por la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, sobre el entendido que la Carta Constitucional establece en su artículo 25 este concepto</p>	<p><b>ARTÍCULO 12°. ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS Y FORMALIZACIÓN LABORAL.</b> Teniendo en cuenta que los campesinos trabajadores para mejorar sus condiciones de vida se asocian para solidariamente buscar objetivos comunes a través de organizaciones de economía solidaria y asociaciones agropecuarias y de campesinos, y que en ninguno de estos casos procede la figura de empleador ni de empleado, El Ministerio del Trabajo en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Superintendencia de Economía Solidaria, con la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los gremios más representativos de las organizaciones agropecuarias como las cooperativas, en un plazo no mayor a 18 meses a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentarán lo respectivo a las condiciones diferenciales y requisitos que tendrán tanto las organizaciones como sus asociados o cooperados para entenderse como trabajadores formales en el marco de la dignificación del trabajo agropecuario.</p>	<p><b>ARTÍCULO 12°. ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS Y FORMALIZACIÓN LABORAL.</b> Teniendo en cuenta que los <u>campesinos rurales agrícolas</u> para mejorar sus condiciones de vida se asocian para solidariamente buscar objetivos comunes a través de organizaciones de economía solidaria y asociaciones agropecuarias y de campesinos, y que en ninguno de estos casos procede la figura de empleador ni de empleado, El Ministerio del Trabajo en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Superintendencia de Economía Solidaria, con la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los gremios más representativos de las organizaciones agropecuarias como las cooperativas, en un plazo no mayor a 18 meses a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentarán lo respectivo a las condiciones diferenciales y requisitos que tendrán tanto las organizaciones como sus asociados o cooperados para entenderse como trabajadores formales en el marco de la dignificación del trabajo agropecuario.</p>	<p>Se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios.</p>
<p><b>ARTÍCULO 11°. SEGURO PARA LOS PEQUEÑOS CAMPESINOS TRABAJADORES.</b> El Gobierno Nacional deberá desarrollar un Seguro para los Pequeños Campesinos Trabajadores, que permita el aporte y pago de incapacidades por enfermedades no laborales o comunes de los pequeños campesinos trabajadores, en los casos en que el ingreso base de cotización sea inferior al salario mínimo. El pago de la incapacidad deberá ser proporcional a la contribución al sistema de seguridad social, de acuerdo con las reglas que se definan para tal propósito.</p>	<p><b>ARTÍCULO 11°. SEGURO PARA LOS PEQUEÑOS CAMPESINOS TRABAJADORES RURALES AGROPECUARIOS.</b> El Gobierno Nacional, <u>a través del Ministerio del Trabajo y la Protección Social</u>, deberá desarrollar un Seguro para los <u>Pequeños Campesinos trabajadores rurales agropecuarios</u>, que permita el aporte y pago de incapacidades por enfermedades no laborales o comunes de los pequeños <u>campesinos trabajadores rurales agropecuarios</u>, en los casos en que el ingreso base de cotización sea inferior al salario mínimo. El pago de la</p>	<p>Se otorga competencia al Ministerio de Trabajo y protección Social dentro del gobierno nacional y se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios.</p>	<p>De igual forma el Gobierno Nacional deberá realizar las adecuaciones normativas correspondientes al Capítulo 2 del Decreto 1072 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo".</p>	<p>De igual forma el Gobierno Nacional deberá realizar las adecuaciones normativas correspondientes al Capítulo 2 del Decreto 1072 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo".</p>	
<p><b>ARTÍCULO 13°. BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES.</b> El pequeño campesino trabajador y su familia no perderán su condición de beneficiarios de los programas sociales del Gobierno Nacional por las cotizaciones a la seguridad social que realicen esporádicamente, con ocasión del trabajo agropecuario que desarrollen de manera parcial o temporal no mayor a tres (3) meses, de acuerdo con la actividad productiva.</p>	<p><b>ARTÍCULO 13°. BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES.</b> El <u>Los pequeños campesinos trabajadores rurales agropecuarios</u> y sus familias no perderán su condición de beneficiarios de los programas sociales del Gobierno Nacional por las cotizaciones a la seguridad social que realicen esporádicamente, con ocasión del trabajo agropecuario que desarrollen de manera parcial o temporal no mayor a tres (3) meses, de acuerdo con la actividad productiva.</p>	<p>Se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios.</p>	<p><b>ARTÍCULO 15°. PROMULGACIÓN Y DIVULGACIÓN.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>ARTÍCULO 15°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se modifica el título del artículo cambiando la expresión "PROMULGACIÓN Y DIVULGACIÓN" por la de "VIGENCIA Y DEROGATORIAS"</p>
<p><b>ARTÍCULO 14°. FACULTAD REGLAMENTARIA.</b> El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley en el plazo máximo de 18 meses a partir de la vigencia de esta y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para su cabal cumplimiento.</p> <p>En especial deberá establecer las disposiciones pertinentes en lo que hace referencia a los artículos 157 y 204 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, y el 212 de la ley 100 de 1993, así como del artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que modifica el Artículo 94 de la Ley 715 de 2001, en relación con el régimen de salud y los procesos de focalización del gasto social del Estado en población pobre y vulnerable, priorizando a los pequeños campesinos trabajadores.</p>	<p><b>ARTÍCULO 14°. FACULTAD REGLAMENTARIA.</b> El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley en el plazo máximo de 18 meses a partir de la vigencia de esta y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para su cabal cumplimiento.</p> <p>En especial deberá establecer las disposiciones pertinentes en lo que hace referencia a los artículos 157 y 204 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, y el 212 de la ley 100 de 1993, así como del artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que modifica el Artículo 94 de la Ley 715 de 2001, en relación con el régimen de salud y los procesos de focalización del gasto social del Estado en población pobre y vulnerable, priorizando a los pequeños <u>campesinos trabajadores rurales agropecuarios</u>.</p>	<p>Se modifica la denominación de pequeños campesinos trabajadores por trabajadores rurales agropecuarios.</p>	<p>En suma, el articulado propuesto en el anterior pliego de modificaciones, además de establecer algunas claridades conceptuales normativas y jurídicas, intenta ampliar el alcance inicial del proyecto a partir de las observaciones realizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como de la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Frente a estas consideraciones, los ponentes consideramos pertinentes y plausibles los ajustes propuestos y las incorporamos en el articulado del proyecto.</p> <p><b>9. Consideraciones finales de los ponentes</b></p> <p>Para finalizar este análisis y exposición de motivos frente al Proyecto 531 de 2021 Cámara, es necesario señalar que la agricultura no solo debe contribuir a mejorar los indicadores de comercio del país y su importancia no se limita a la generación de crecimiento económico. Por el contrario, la importancia del sector pasa por a resolver el gran desafío de la alimentación de los colombianos.</p> <p>Es por ello que, como ponentes, consideramos que el país requiere de una política pública que ponga en un lugar privilegiado de la acción estatal a nuestros campesinos y pequeños y medianos productores agropecuarios. Frente a esto, el reto consiste en invertir los términos en los que tradicionalmente se ha planteado la acción del Estado, estimulando el desarrollo agropecuario a partir del mejoramiento de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores agropecuarios. Esta puede ser, en ese sentido una alternativa que permita romper el círculo vicioso que mantienen en el atraso y la improductividad al campo y a nuestros campesinos.</p>		

<p><b>10. Proposición</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 531 de 2021 "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños trabajadores rurales agropecuarios".</p> <p>De los honorables congresistas</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara Departamento del Quindío</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA</b> Representante a la Cámara Departamento de Caldas</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p><b>CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ RESTREPO</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p> </div>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N° 531 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p><i>"Por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños trabajadores rurales agropecuarios"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY.</b> La presente Ley tiene como objeto establecer disposiciones que garanticen el trabajo decente que promueve el desarrollo rural integral, identificando, focalizando y reconociendo a los pequeños trabajadores rurales agropecuarios como beneficiarios prioritarios del gasto social del Estado, a partir de subsidios de programas sociales, como medidas para garantizar el derecho al trabajo y la seguridad social con acceso a los mecanismos de protección social.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES.</b> Para efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>Trabajo Decente:</b> Se entiende por trabajo decente a aquel que produce un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.</p> <p><b>Pequeño productor:</b> Es toda persona natural cuyos activos totales no superen el equivalente a 284 SMMLV, incluidos los del cónyuge o compañero permanente, según balance comercial o documento equivalente que cada intermediario financiero establezca. Adicionalmente, por lo menos el 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria.</p> <p><b>Mediano productor:</b> Es toda persona no comprendida en la anterior clasificación, cuyos activos totales, debidamente reflejados en estados financieros o certificación</p>
<p>de contador público, según corresponda, sean inferiores o iguales a 5.000 SMMLV. Dichos estados financieros o certificación deberán tener la antigüedad establecida por el intermediario financiero en su SARC.</p> <p><b>Pequeño Trabajador Rural Agropecuario:</b> Es toda persona que obtiene ingresos inferiores o iguales a un SMMLV a partir de la prestación de su mano de obra y que la extensión de su predio no supere una Unidad Agrícola Familiar.</p> <p><b>Trabajador Rural Agropecuario asociado:</b> Aquel trabajador rural agropecuario que se encuentra asociado a una organización activa de economía solidaria o a una asociación agropecuaria o campesina y no tiene una vinculación laboral (dependiente) ni tampoco es independiente y se rige bajo la doctrina del cooperativismo.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°. FINES Y PRINCIPIOS.</b> La dignificación del trabajo en el sector agropecuario debe entenderse y desarrollarse con fundamento en lo establecido en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social.</p> <p><b>FINES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revelar el potencial de las zonas rurales como motores de crecimiento, creación de empleo, el desarrollo equitativo y resistencia a las crisis.</li> <li>• Remplazar las imágenes estereotipadas de las zonas rurales como zonas de "atraso" y "escaso atractivo", por una imagen centrada en el potencial y las oportunidades que ofrecen.</li> <li>• Tomar medidas para contrarrestar los déficits del trabajo decente y otras carencias estructurales que impiden el progreso de las zonas rurales.</li> <li>• Invertir en los hombres y las mujeres de las zonas rurales, especialmente en los jóvenes, para ayudarles a desarrollar su potencial.</li> <li>• Demostrar que la inversión en el desarrollo rural es ética y también económicamente viable.</li> </ul> <p><b>PRINCIPIOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Crear empleo e ingresos.</b> Sin un empleo productivo resulta vano pretender alcanzar un nivel de vida digno, el desarrollo social y económico y el pleno desarrollo personal. Los países deben promover crecimiento integrador con alto coeficiente de empleo, en el que la economía genere oportunidades de inversión,</li> </ul>	<p>iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Garantizar los derechos de los trabajadores</b> en general y en particular de aquellos trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor de sus intereses, para lo cual se deberá aplicar un enfoque diferencial y de género. En principios y derechos fundamentales en el trabajo existen cuatro categorías: libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo de derecho a negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.</li> <li>• <b>Extender la protección social,</b> para la inclusión social y la productividad al garantizar que hombres y mujeres disfruten de condiciones seguras en el trabajo, tiempo libre y descansos adecuados, teniendo en cuenta valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permita el acceso a una asistencia sanitaria adecuada.</li> <li>• <b>Promover diálogo social,</b> incluyendo todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común. Puede ser tripartito, donde gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien, bipartito donde relación es exclusiva de trabajadores y empresas, con o sin participación indirecta del gobierno. La participación de organizaciones de trabajadores y empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para incrementar productividad, evitar conflictos en el trabajo y crear una sociedad cohesionada.</li> </ul> <p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Inclúyase el siguiente Capítulo en el Código Sustantivo del Trabajo, Título III. Contrato de Trabajo con determinados trabajadores, Primera Parte. Derecho Individual del Trabajo:</p> <p style="text-align: center;">"CAPITULO VII. PEQUEÑOS TRABAJADORES RURALES AGROPECUARIOS. ARTICULO 103A. Hay contrato de trabajo entre pequeño o mediano productor agropecuario o agroforestal y pequeño trabajador rural agrícola, siempre que este se obligue verbalmente o por escrito a realizar actividades, tareas o labores propias del campo, en favor del primero y bajo su dependencia, con la finalidad de percibir una remuneración por su labor".</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. CONTRATO A TIEMPO PARCIAL O TEMPORAL.</b> El Contrato a tiempo parcial o temporal se origina en las actividades productivas agropecuarias y rurales de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la</p>

actividad agropecuaria y rural, respetando la regulación sobre jornada máxima laboral, comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley. Se encuentran también comprendidos en esta categoría los pequeños trabajadores rurales agropecuarios contratados para la realización de tareas ocasionales o complementarias.

**ARTÍCULO 6°. INTERMEDIACIÓN LABORAL Y TERCERIZACIÓN.** Lo dispuesto en esta ley no aplicará para la intermediación laboral y la tercerización de empresas que provean mano de obra de pequeños trabajadores rurales agropecuarios para realizar actividades incluidas en la presente Ley.

**ARTÍCULO 7°. IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO.** Créese, por parte del Ministerio de Trabajo, el Registro Nacional de Pequeños Trabajadores Rurales Agropecuarios, y de Productores Agropecuarios. Para acreditar la condición de pequeño trabajador rural agropecuario se deberá registrar la siguiente información:

1. Nombre y apellido del o de los trabajadores y lugar en donde se ejecuta el trabajo;
2. Cantidad y características del trabajo que se encargue cada vez;
3. Forma y monto de la remuneración o salario;
4. Soportes de pago de aportes al sistema de pensiones; y
5. En caso de reducción o suspensión del trabajo agrario, sus motivos o causas;
6. Nombre de la organización asociativa de la que es "asociado o cooperado".

**Parágrafo 1°.** Todo pequeño o mediano productor agropecuario que vincule mano de obra a su actividad productiva deberá exigir el certificado de identificación y registro laboral previsto para los pequeños trabajadores rurales agropecuarios.

**Parágrafo 2°.** La información se deberá actualizar trimestralmente o cada vez que se dé por terminado el contrato de trabajo agropecuario por cualquiera de las partes.

**ARTÍCULO 8°. BENEFICIARIOS PRIORITADOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO.** Por tratarse de población pobre y altamente vulnerable, además de por su importancia estratégica para el país, el Gobierno Nacional deberá considerar como beneficiarios prioritarios y especiales del régimen subsidiado a los pequeños trabajadores rurales agropecuarios, a los que hace referencia la presente ley.

Las personas que actualmente sean beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social en salud y que voluntariamente sean acreditados como trabajadores rurales agropecuarios no perderán su condición de beneficiarios de este. Sin

embargo, podrán hacer parte del régimen contributivo en salud, si así lo deciden, para lo cual el ingreso base de cotización deberá ser de al menos el salario mínimo mensual legal vigente o su equivalente por el tiempo laborado.

Con este fin el Gobierno Nacional deberá realizar su registro, identificación y deberá realizar migración de la información que le permita a esta población el acceso al sistema general de salud y seguridad social integral.

**ARTÍCULO 9°. AFILIACIÓN A LOS SISTEMAS DE PENSIONES, RIESGOS LABORALES Y SUBSIDIO FAMILIAR.** Los productores agropecuarios que vinculen pequeños trabajadores rurales agropecuarios por periodos inferiores a un mes, deberán realizar su afiliación y cotización a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar en los términos que establezca la ley. Para ello, los pequeños trabajadores rurales agropecuarios deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1. Encontrarse vinculados laboralmente.
2. Que el contrato sea pactado a tiempo parcial o temporal, es decir por periodos inferiores a treinta (30) días.
3. Que el valor que resulte como remuneración en el mes, sea inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

**ARTÍCULO 10°. TRABAJO DECENTE Y GENERACIÓN DE INGRESOS.** El Ministerio del Trabajo promoverá y dispondrá de recursos para el diseño e inclusión del componente de trabajo en condiciones dignas dentro de todos los proyectos de entes públicos que tengan dentro de sus objetivos la generación de ingresos.

**ARTÍCULO 11°. SEGURO PARA LOS PEQUEÑOS TRABAJADORES RURALES AGROPECUARIOS.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y la Protección Social, deberá desarrollar un Seguro para los Pequeños Trabajadores rurales agropecuarios, que permita el aporte y pago de incapacidades por enfermedades no laborales o comunes de los pequeños trabajadores rurales agropecuarios, en los casos en que el ingreso base de cotización sea inferior al salario mínimo. El pago de la incapacidad deberá ser proporcional a la contribución al sistema de seguridad social, de acuerdo con las reglas que se definan para tal propósito.

**ARTÍCULO 12°. ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS Y FORMALIZACIÓN LABORAL.** Teniendo en cuenta que los trabajadores rurales

agrícolas para mejorar sus condiciones de vida se asocian para solidariamente buscar objetivos comunes a través de organizaciones de economía solidaria y asociaciones agropecuarias y de campesinos, y que en ninguno de estos casos procede la figura de empleador ni de empleado, El Ministerio del Trabajo en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Superintendencia de Economía Solidaria, con la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los gremios más representativos de las organizaciones agropecuarias como las cooperativas, en un plazo no mayor a 18 meses a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentarán lo respectivo a las condiciones diferenciales y requisitos que tendrán tanto las organizaciones como sus asociados o cooperados para entenderse como trabajadores formales en el marco de la dignificación del trabajo agropecuario.

**ARTÍCULO 13°. BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES.** Los pequeños trabajadores rurales agropecuarios y sus familias no perderán su condición de beneficiarios de los programas sociales del Gobierno Nacional por las cotizaciones a la seguridad social que realicen esporádicamente, con ocasión del trabajo agropecuario que desarrollen de manera parcial o temporal no mayor a tres (3) meses, de acuerdo con la actividad productiva.

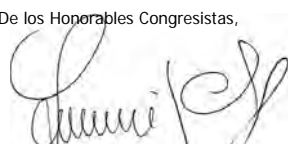
**ARTÍCULO 14°. FACULTAD REGLAMENTARIA.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley en el plazo máximo de 18 meses a partir de la vigencia de esta y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para su cabal cumplimiento.

En especial deberá establecer las disposiciones pertinentes en lo que hace referencia a los artículos 157 y 204 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, y el 212 de la ley 100 de 1993, así como del artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que modifica el Artículo 94 de la Ley 715 de 2001, en relación con el régimen de salud y los procesos de focalización del gasto social del Estado en población pobre y vulnerable, priorizando a los pequeños trabajadores rurales agropecuarios.

De igual forma el Gobierno Nacional deberá realizar las adecuaciones normativas correspondientes al Capítulo 2 del Decreto 1072 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo".

**ARTÍCULO 15°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Quindío



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Caldas



**CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 488 - Lunes, 24 de mayo de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 625 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifican las Leyes 488 de 1988 y 788 de 2002..... 1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 413 de 2020 Cámara, por el cual se modifica el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017..... 4

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 549 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece la ley de mascotas o animales de compañía..... 8

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 531 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños campesinos trabajadores..... 11