



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 892

Bogotá, D. C., jueves, 29 de julio de 2021

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2021 SENADO

por medio del cual se crean observatorios de información estadística para el fortalecimiento de la toma de decisiones y el desarrollo económico regional.

PROYECTO DE LEY No _____ 2021 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OBSERVATORIOS DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA TOMA DE DECISIONES Y EL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL”

El Congreso de la República

Decreta

Artículo 1°- objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación de observatorios estadísticos de los niveles regional y municipal que contribuyan al sistema de Estadísticas Nacional (SEN) para el fortalecimiento del desarrollo económico territorial, en el marco de coordinación y cumplimiento de las metodologías adoptadas para sus fines, promoviendo la cultura estadística, la investigación, análisis y capacitación.

Artículo 2° - definiciones. Entiéndase por *observatorios estadísticos* los centros especializados para la elaboración de estadísticas bajo estándares rigurosos en la recolección, procesamiento análisis y difusión de información de acuerdo con la metodología/as dispuestas por el DANE para el fortalecimiento estadístico territorial que integran a sus procesos el uso de plataformas de información como insumo para las cuentas nacionales.

Artículo 3° - funciones. Los observatorios Estadísticos de los niveles regional y municipal para el fortalecimiento del desarrollo económico territorial serán una herramienta cuya función específica es la recolección de datos estadísticos a través del aprovechamiento de registros administrativos que proveen información de su estructura económica y social para la toma de decisiones y porten insumos al sistema de cuentas nacionales. Tendrán entre otras:

1. Ser un mecanismo de fortalecimiento del sistema de información estadística en el país cuyo referente es la cultura estadística por parte de los gobiernos locales en cabeza de los gobernadores y alcaldes de cada Departamento.
2. fomentar el modelo de actualización estadística con base en la recolección de datos en materia de: inversión, producción, industria, construcción, empleo, población, vivienda, educación, salud, infraestructura, medio ambiente, finanzas públicas, emprendimiento, comercio, entre otras.
3. Incentivar el uso de plataformas tecnológicas de comunicación estadística actualizada, de acceso libre por medio de un portal específico en la página web de cada gobernación y alcaldía.

4. Organizar y fortalecer la disponibilidad y uso de información con el fin de garantizar su sostenibilidad en el tiempo, así como de la orientación a la gestión del conocimiento.

5. Generar informes estadísticos periódicos y presentarlos ante cada una de las asambleas departamentales, así como a los concejos y alcaldías municipales. Los mismos deben ser socializados con la población y gremios productivos, productores, empresarios, academia, y todos los interesados en la apropiación de conocimiento económico de su región.

6. Articularse con el Departamento Nacional de Estadística, el Departamento nacional de Planeación, los ministerios de hacienda, Tecnologías de la Información, industria comercio y turismo, transporte, agricultura, medio ambiente, salud, contraloría general de la república, congreso de la República, y demás entidades productoras de información estadística o de registros administrativos que hacen parte del SEN.

7. Ser motores del conocimiento estadístico regional que dispone del acervo de información suficiente para la gestión del conocimiento en materia de toma de decisiones de inversiones públicas dirigidas desde el Gobierno Nacional para la focalización y eficiencia del gasto en los sectores determinados por su condición y necesidades. Así como de aquellas que derivan del gasto autónomo ejercido por cada gobierno Subnacional.

8. Presentar la información de estado de inversiones ejecutadas con los recursos públicos provenientes de la metodología de aplicación presupuestal dispuestas por la ley al término de cada vigencia fiscal ante el Gobierno Nacional.

9. promover la transparencia de la información estadística reportada por sus bases de datos para dar congruencia a los procesos de planificación territorial de corto, mediano y largo plazo, establecidos en la política de desarrollo económico regional.

10. Promover acciones de cambio que contribuyan a la correcta distribución de inversiones públicas en el ámbito territorial para el desarrollo regional.

11. Ser una fuente de consulta inmediata, útil y confiable para los planes de desarrollo económico con fundamento en los criterios de descentralización nacional.

12. seguir los estándares de calidad que el DANE imparte en materia estadística.

13. proporcionar insumos para la elaboración de estadísticas bajo estándares rigurosos en la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información.

Artículo 4° Administración Serán administrados por el Gobernador Departamental de cada región, quien ejercerá la presidencia del mismo, designará personal idóneo para las funciones específicas de función estadística de acuerdo con la metodología

| | |
|--|--|
| <p>del DANE, y coordinará con las alcaldías municipales la capacitación y uso eficiente de las estadísticas como insumo principal de aprovechamiento técnico que sirve al SEN para el desarrollo territorial.</p> <p>Artículo 5°. Las universidades serán subsidiarias de las gobernaciones en cada uno de los observatorios económicos a través de su participación y trabajo conjunto como invitados especiales de consulta y capacitación.</p> <p>Parágrafo. Sus servicios serán ad honorem y podrán presentar estudiantes de últimos semestres que se encuentren en proceso de práctica o trabajo de grado para recibir el título oficial. Los mismos deberán cumplir el requisito de mantener un promedio igual o superior a 3.7 acumulado y su participación será certificada por la gobernación en calidad de experiencia profesional.</p> <p>Artículo 6°. Las gobernaciones podrán mediante convocatoria pública contratar jóvenes recién egresados de programas superiores universitarios cuyos promedios se encuentren entre los mejores puntajes para hacer parte de los observatorios económicos de información estadística.</p> <p>Parágrafo. La convocatoria a que haya lugar destacará por concurso la idoneidad del participante mediante prueba eliminatoria que será aplicada por una Universidad encargada para su proceso.</p> <p>Artículo 7°. Las alcaldías municipales designarán funcionarios idóneos de su planta administrativa encargados de la presentación de información estadística a los observatorios económicos Departamentales.</p> <p>Parágrafo. Las universidades ejercerán la misma función en los municipios, contemplada en el artículo 5° de la presente ley. Sin perjuicio de su función, las alcaldías brindarán el apoyo logístico de desplazamiento y permanencia de estudiantes universitarios y docentes cuando haya lugar a su visita.</p> <p>Artículo 8. Las gobernaciones y alcaldías desarrollaran esquemas de capacitación a sus funcionarios sobre uso de la información estadística, aprovechamiento de los registros administrativos, lineamientos sobre el proceso estadístico, así como el aseguramiento de la calidad entre otros, a través del SEN para lo cual se asignarán los recursos necesarios que fortalezcan el desarrollo de funciones administrativas de carácter técnico a través de la asesoría del DANE.</p> <p>Artículo 9°. Créese un comité de consulta de los observatorios estadísticos, que se reunirá una vez por semestre, y estará conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. 2. El director de la federación nacional de departamentos. 3. El director del Departamento Nacional de Planeación. 4. Un representante de los gobernadores elegido por votación. | <ol style="list-style-type: none"> 5. El director de la asociación colombiana de ciudades capitales. 6. El alcalde mayor de Bogotá. 7. Dos (2) representantes de las universidades de las facultades de matemáticas y estadística y economía. Elegidos por convocatoria 8. Un representante de los centros de investigación económica reconocidos. <p>Artículo 10° Los observatorios económicos regionales de los que trata la presente Ley deberán estar articulados y seguir los estándares previstos por el Sistema Estadístico Nacional, de que trata el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019.</p> <p>Artículo 11° Las alcaldías de las ciudades capitales de departamento crearán el Observatorio para el Desarrollo Económico Municipal o distrital según sea el caso, conforme a lo establecido en el articulado del presente proyecto de ley.</p> <p>Parágrafo 1. Se obliga a las entidades territoriales a que hace referencia el presente artículo a garantizar recolección, procesamiento y cumplir con el principio de publicidad de los datos conforme a la ley vigente.</p> <p>Parágrafo 2. Harán parte del observatorio de desarrollo económico municipal o distrital, 2 miembros de las diferentes comisiones legales de los concejos municipales o distritales según sea el caso.</p> <p>Parágrafo 3. Se deberá publicar con periodicidad anual Informe Estadístico denominado "Nombre de ciudad en Cifras", con datos actualizados con fecha del último día hábil de la vigencia inmediatamente anterior. La metodología la establecerá el DANE de acuerdo con lo estipulado en los artículos del presente proyecto de ley.</p> <p>Artículo 12°. Vigencia. La presente Ley tiene vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores.</p> <p>De los senadores de la República,</p>  <p>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS SENADOR AUTOR</p> |
| <p style="text-align: center;">Exposición de motivos</p> <p>I. Marco Legal</p> <p>Para los propósitos del presente proyecto de ley, se incluyen las normas respectivas que desarrollan el sector estadístico nacional, con el fin de referir los elementos de juicio jurídico de la materia.</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Ley 489 de 1998., Artículo 49° establece que el Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares, y que para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación. b) Ley 152 de 1994. Orgánica del Plan nacional de Desarrollo. <p>Artículo 49°. Numeral 1: 1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.</p> <ol style="list-style-type: none"> c) Decreto 262 de 2004, Artículo 2°, literal (a), (funciones generales relativas a la producción de estadísticas estratégicas...) a) Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales; d) Decreto 1170 de 2015 "por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Administrativo de Información Estadística" <p>Artículo 1.1.1.1 El Departamento Administrativo Nacional de Estadística: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir,</p> <p>planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica.</p> | <p>(Decreto 262 de 2004, Artículo 1°.)</p> <p>El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, es la cabeza del Sector Administrativo de Información Estadística, tendrá a su cargo la orientación del ejercicio de</p> <p>sus funciones y las de las entidades que conforman el sector, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos, sin perjuicio de las potestades de decisión que le correspondan.</p> <p>(Decreto 262 de 2004, Artículo 4°.)</p> <p>e) Ley 1712 de 2014 "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones"</p> <p>ARTÍCULO 2o. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PARA TITULAR UNIVERSAL. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:</p> <p>Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.</p> <p>Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.</p> <p>Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.</p> <p>Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de</p> |

| | |
|---|---|
| <p>condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.</p> <p>Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.</p> <p>Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.</p> <p>Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.</p> <p>Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.</p> <p>Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.</p> <p>Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.</p> <p>Artículos 5° y 6° (literales e, g, h, j) [...]</p> <p>f) Ley 1753 de 2016, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Artículo 160°, modificado por la Ley 1955 de 2019. Sistema Estadístico Nacional (SEN).</p> <p>g) Ley 1955 de 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Artículo 155°.</p> <p>Modifíquese el artículo 160 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:</p> | <p>Artículo 160. sistema estadístico nacional. Créase el Sistema Estadístico Nacional, en adelante SEN, con el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad. El SEN utilizará los lenguajes y procedimientos comunes, respetando los estándares estadísticos internacionales y</p> <p>los objetivos del código de buenas prácticas en materia estadística. Además, el SEN optimizará el uso de los registros administrativos producidos por todas las entidades que lo conforman y contribuirá con la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas del país, con un enfoque diferencial (...)</p> <p>Decreto 1743 de 2016 "por el cual se reglamenta el artículo 160 de la Ley 1753 de 2015 y se adiciona el Título 3 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística"</p> <p>II. Objeto del Proyecto de Ley</p> <p>El objeto del proyecto de ley se encuentra contenido en la necesidad de fortalecer la producción estadística a nivel regional para superar barreras en la planeación de las entidades territoriales, así como generar dinámicas de conocimiento sobre la medición económica de las principales variables que afectan el desarrollo económico regional.</p> <p>Por tanto, busca crear la figura de observatorios estadísticos en las gobernaciones departamentales y en las ciudades capitales, que al ser los principales centros donde se conjugan las decisiones de planificación y ordenamiento que afectan directamente el desarrollo territorial requieren generar sus propios datos. La ausencia de estadísticas en el entorno territorial restringe la efectividad de las políticas públicas por cuanto no ofrece certeza sobre la medición de impacto de estas en un nivel más maduro, lo que constantemente deteriora la efectividad de los planes de desarrollo por cuanto carecen de sustento estadístico fiable.</p> <p>Por estas razones, el objeto se dirige a la necesidad inherente de planeación sobre una sólida base estadística que pueda asegurar la disponibilidad de información confiable con miras a ser articulada con la entidad encargada del sistema de cuentas nacionales en el país. En este sentido se robustece la medición de la economía regional, se mejoran los informes de análisis económico regional y se acelera el proceso de planeación, al tiempo que se crea una cultura estadística regional, fuente vital para los gobiernos del orden territorial.</p> <p>III. Consideraciones del Autor</p> |
| <p>La producción de estadísticas a nivel nacional fortalece las condiciones de toma de decisiones respecto de la aplicación de políticas públicas que requieren de datos confiables, menos improvisación y mejores condiciones de expansión del conocimiento. Hoy en día, las empresas hacen inversiones grandes en la producción y analítica de datos en gran parte porque se han dado cuenta que los procesos de expansión y crecimiento solo pueden darse de forma exitosa con un buen dominio de la información. Muchas de las iniciativas en cambios organizacionales y estructuras de dirección se han dado gracias a la existencia de datos, que, debido a su interpretación, ofrecen un panorama amplio de conocimiento; conocimiento que muy por debajo del promedio han logrado desarrollar las regiones del país debido a que prevalecen círculos viciosos de planificación retrasada, precisamente porque no existen datos o los que hay son escasos y llegan con atrasos significativos.</p> <p>Para la Comisión Económica de América Latina y el Caribe, la producción de estadísticas siempre será un paso importante para el desarrollo económico, una de sus mayores recomendaciones es invertir más en mejores decisiones, recomienda, además, ampliar la frontera de producción de datos ambientales para el desarrollo sostenible.</p> <p>Para la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas, los pilares de un buen desarrollo económico se fundamentan en datos económicos, ambientales, demográficos y de comercio, en sus reuniones anuales, desarrolla puntos neurálgicos en sobre la pertinencia de datos oficiales, abiertos para una mejor interpretación de las comunicaciones económicas en el mundo.</p> <p>Por otro lado, para la OCDE, la producción de estadísticas y a la existencia de un acervo de datos para el crecimiento económico y el desarrollo, representa la posibilidad de ampliar las agendas de gobierno en la ejecución de políticas públicas articuladas, mejor enfocadas y con una aplicación a los objetivos de desarrollo sostenible.</p> <p>la generación de estadísticas a nivel territorial supone una alta concentración de esfuerzos institucionales para llevar a cabo dinámicas administrativas que generen valor agregado al desarrollo estadístico nacional, lo que provee evidencias suficientes para la toma de decisiones. En un sentido más amplio, sin estadísticas suficientes para abordar un tema específico al territorio, difícilmente podrán cumplirse las metas establecidas en los distintos planes de desarrollo desde lo nacional hasta lo municipal.</p> <p>Existe una obligación respecto del desarrollo de datos, un compromiso mundial sobre la medición del desarrollo para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, no obstante, la exigencia técnica y el costo de asumir tal compromiso ha</p> | <p>dejado de ser una responsabilidad asumida solamente por Estado y se ha expandido a los términos de participación del sector privado.</p> <p>En el ámbito regional, la producción de estadísticas está rezagada, el cumplimiento de tal responsabilidad está supeditado a la elaboración de informes que carecen de indicadores de seguimiento a la actividad económica y la acomodación de criterios subjetivos que no competen al marco técnico esta sobre valorada por los gobiernos territoriales. De ahí que coexistan círculos viciosos de decisiones equivocadas que socaban la efectiva de una política pública eficiente.</p> <p><i>"El objetivo principal del SCN consiste en ofrecer un marco conceptual y contable completo que pueda utilizarse para crear una base de datos macroeconómicos adecuada para el análisis y la evaluación de los resultados de una economía. La existencia de esta base de datos es un requisito previo para la formulación racional de las políticas y para la toma de decisiones"</i> Cepal 2008 sistema de cuentas nacionales 2008 pg. 06.</p> <p>De manera que, la justificación de este proyecto de ley es abordar el contexto estadístico territorial para fortalecer las capacidades de generación de información que en un escenario como el del desarrollo económico regional son fundamentales para la toma de decisiones, lo cual provee de un fortalecimiento de base, sustentado por la necesidad de datos, pero, sobre todo, la necesidad de saber producir datos, de la mano del DANE y su fortalecimiento territorial será posible tal momento.</p> <p><i>"La creación de sistemas de información estratégica y de la institucionalidad, y las instituciones que hagan viable su funcionalidad, interoperabilidad y sostenibilidad son fundamentales para realizar estudios y tomar decisiones sobre bases objetivas. El acceso democrático al sistema, la reducción de asimetrías de información entre todos los involucrados en los procesos de desarrollo territorial es incentivo a la participación y a la generación de confianza, vital en la coordinación y consolidación de un proyecto político y una agenda de desarrollo territorial. La transmisión del conocimiento y la propagación del mismo al interior de un territorio son factores estructurantes del desarrollo, que además de apoyar el diseño y formulación de políticas facilita el seguimiento, transparencia y rendición de cuentas y las evaluaciones de impacto de programas y proyectos de la agenda de desarrollo, elementos que igualmente generan confianza entre los involucrados"</i> (Gutiérrez 2006)</p> <p>El fomento al desarrollo y utilización de herramientas estadísticas implica, sobre todo, la utilización de mecanismos especializados para su funcionamiento. Lo que conlleva una gran responsabilidad para los gobiernos territoriales, en la medida que representa un factor de cambio estratégico para el desarrollo regional. Sobre todo, cuando en ausencia de procesos de información eficientes, las decisiones son</p> |

| | |
|--|--|
| <p>tomadas parcialmente, lo que lleva a un deterioro sistemático de las políticas públicas contenidas en los planes de desarrollo.</p> <p>En ausencia de información, nada es versátil o eficiente, solamente complejiza aún más el proceso de medición de las circunstancias actuales y los impactos futuros, un gobernador o un alcalde sin información adecuada de su departamento o municipio terminarán por elegir las opciones más costosas que los lleven a cumplir alguna meta consolidada en sus planes de gobierno. Esto, sin duda acarrea costos para la sociedad pues impide tener acceso oportuno a la información, incrementando el riesgo de inversiones pasajeras poco eficientes y nada articuladas.</p> <p>ahora bien, la cultura estadística regional adolece de la incapacidad de generar fuentes de medición que aun cuando sean pequeñas, no restan importancia al proceso de toma de decisiones de los gobiernos. Por ejemplo, el uso de un indicador para medir la tasa de migración de un municipio aportaría suficiente información sobre las principales variables que se contemplan en los habitantes para irse de allí.</p> <p>O el desarrollo de encuestas para medir el grado de satisfacción con la construcción de un nuevo centro de educación para el trabajo daría muchos rendimientos sobre la eficiencia de las políticas públicas que se desarrollan en este sentido en el municipio o ciudad. Lo cual redundaría en buenas prácticas de gobierno al tiempo que permite ampliar el escenario regional hacia nuevas articulaciones de política pública.</p> <p>De manera que, en términos generales, la utilización de estadísticas provee un escenario más grande de interacción de los gobiernos con sus habitantes y facilita el reconocimiento sobre lo que está bien o mal hecho, reduciendo el riesgo moral tan popular en contextos donde la información es imperfecta o sencillamente no la hay.</p> <p><i>Los municipios y departamentos deben generar información que responda a necesidades de diferentes tipos. Específicamente, en cuanto a requerimientos que correspondan a la revisión de la normatividad que los rige, en cuanto a cada sector y temas que manejen. Por lo que resulta esencial que los entes territoriales fortalezcan su capacidad estadística. (DIRPEN 2010).</i></p> <p>De otro lado, generar información no es un proceso de fácil realización, por lo que requiere de aplicación de estrategias correctas y especializadas que se encuentran contenidas en manuales internacionales y en guías que recogen todo el conocimiento sobre la infraestructura estadística, de ahí que la autoridad estadística nacional sea la principal fuente de consulta, desarrollo y capacitación en las distintas etapas de complejidad.</p> | <p>En este orden de ideas me refiero sobre las estadísticas regionales como sigue:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ahondar en el fortalecimiento de datos estadísticos que midan las principales variables económicas de un territorio permitiría reforzar la planificación. 2. El país ha avanzado en la generación de estadísticas territoriales al punto que es posible visualizar el entorno socioeconómico territorial. 3. El sistema de cuentas nacionales representa un conjunto de estrategias estadísticas que permite identificar oportunidades de aplicación de políticas públicas correlacionadas con las características geográficas. 4. Los gobiernos subnacionales deben fortalecer la generación de datos de manera que les permita una mejor comunicación e interacción con la población. 5. Las estadísticas permiten comparar diferentes niveles de desarrollo territorial al tiempo que favorecen la eficiencia en la medición económica y social del territorio. 6. La base de comprensión de las inversiones tiene un mayor efecto sobre la población cuando existen datos que evidencien los escenarios de impacto. 7. Se debe generar conocimiento real del territorio para entender las dinámicas de planeación que buscan el desarrollo. 8. No toda la información que se genera en las instituciones y entidades territoriales es de calidad, para ello se requiere de datos confiables generados desde la base del sistema de cuentas nacionales. 9. Los gobiernos subnacionales deben crear la cultura de datos, al tiempo que se integran con el sistema de cuentas nacionales a través de las metodologías propuestas por el DANE. 10. El DANE ha hecho esfuerzos significativos por mejorar las estadísticas territoriales, al punto que representan oportunidades para el desarrollo territorial sumado a los resultados de medición que el Departamento Nacional de Planeación ha logrado disponer en su análisis. <p>El sistema Estadístico Nacional (SEN)</p> <p>El Sistema Estadístico Nacional, definido por el DANE como: Conjunto articulado de componentes, que, de manera organizada y sistemática, garantiza la producción y</p> |
| <p>difusión de las estadísticas oficiales a nivel nacional y territorial que requiere el país. Sus componentes son las entidades u organizaciones que lo integran, usuarios, procesos e instrumentos técnicos para la coordinación, políticas, principios, fuentes de información, infraestructura tecnológica y talento humano.</p> <p>Creado por el artículo 160 de la ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019, establece:</p> <p>ARTÍCULO 155. SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL. Modifíquese el artículo 160 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 160. sistema estadístico nacional. Créase el Sistema Estadístico Nacional, en adelante SEN, con el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado, <u>estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad</u>. El SEN utilizará los lenguajes y procedimientos comunes, respetando los estándares estadísticos internacionales y los objetivos del código de buenas prácticas en materia estadística. Además, el SEN optimizará el uso de los registros administrativos producidos por todas las entidades que lo conforman y <u>contribuirá con la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas del país, con un enfoque diferencial.</u></p> <p>El Sistema Estadístico Nacional (SEN) estará integrado por las entidades que produzcan y difundan estadísticas o sean responsables de registros administrativos, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pertenecientes a las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente; del orden nacional, departamental, municipal y distrital. 2. Los órganos, organismos o entidades estatales independientes o autónomos de control. 3. Las personas jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos. 4. Cualquier persona jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad. 5. Personas jurídicas que posean, produzcan o administren registros administrativos en el desarrollo de su objeto social, que sean insumos necesarios para la producción de estadísticas oficiales. (...) | <p>Gráfico 1°. Composición del Sistema Estadístico Nacional.</p>  <p>Fuente: Dane 2020</p> <p>De acuerdo con los componentes del Sistema Estadístico Nacional, se considera como una oportunidad para aportar a su fortalecimiento, el desarrollo de observatorios estadísticos en el ámbito regional para lograr mayor disponibilidad de información. Ahora bien, no quiere decir que los observatorios reemplacen ninguna de las figuras técnicas sobre metodologías de información estadística dispuesta, sino que, por el contrario, se convierten en elementos aportantes a las estadísticas territoriales, bajo estándares rigurosos de difusión de información.</p> <p>Ahora bien, dadas las características del SEN, sobre las diferentes metodologías que convergen al perfeccionamiento de las estadísticas nacionales, también debe observarse, el estado actual de aprovechamiento de información territorial que se produce en forma de registros administrativos, los cuales a pesar de tener desventajas, también muestran en un primer plano las características relevantes de las actividades económicas registradas por un Departamento o Municipio con el fin de proveer los diferentes mecanismos de participación, subsidio y seguimiento a la población, de ahí que sea en alto grado, necesario extender la estadística a los territorios conforme lo ha venido implementado en DANE en cada uno de sus estrategias para el fortalecimiento estadístico territorial.</p> <p>Fuentes de consulta de estadísticas territoriales</p> <p>El gobierno nacional ha adelantado esfuerzos en la materialización de sistemas de datos disponibles para la población, facilitando incluso el acceso a plataformas especializadas cuyo origen parte desde la georreferenciación hasta la comparación de indicadores con rezagos muy cortos, lo cual caracteriza la información estadística</p> |

| | |
|--|---|
| <p>como una fuente de calidad, coherencia, pertinencia y coherencia (de acuerdo con los principios del SEN)</p> <p>Uno de los sistemas estadísticos más avanzados en materia territorial ha sido el sistema de estadísticas territoriales Terridata, que a su vez hace parte del SEN, y ha sido desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el apoyo de USAID y el Banco Mundial en su desarrollo, es una herramienta que además de permitir a los gobernadores y alcaldes tener acceso a la información estadística sobre el departamento o municipio, sirve de base para construir los planes de desarrollo local, mejorando los escenarios de coordinación con el gobierno nacional.</p> <p>Aunado a lo anterior otra de las fuentes de consulta elaborada a partir del registro de precios y variables económicas sectoriales que se ha desarrollado con gran robustez es la red de información y comunicación del sector agropecuario colombiano AGRONET, que comprende un sistema de información basado en indicadores de seguimiento económico sectorial respecto del PIB agrícola, el desagregado por cosecha, región, tipo de cultivos, precios, créditos, gremios, costos, insumos, entre otros, además de la generación de boletines agrometeorológicos. Es una fuente de consulta por excelencia del sector agropecuario colombiano.</p> <p>Se define como:</p> <p>“la Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario de Colombia, liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. Centraliza y difunde información del sector, para apoyar la toma de decisiones. Por ello, establece sinergias con otras unidades de gestión de información sectorial nacional y regional, tales como instituciones descentralizadas, entidades gubernamentales, centros de investigación, universidades y proyectos de campo en ejecución a cargo de diferentes organizaciones nacionales o internacionales”</p> <p>En otro escenario se encuentra el sistema de información de precios SIPSA, desarrollado por el DANE; es el encargado de informar los precios mayoristas de los productos agroalimentarios que se comercializan en el país, así como la información de insumos y factores asociados a la producción agrícola y el nivel de abastecimiento de alimentos en las ciudades.</p> <p>El Dane, ha desarrollado el Sistema de Información Estadística de apoyo Territorial SIEAT, de acuerdo con la definición de este departamento: Comprende un conjunto integrado de metadatos, datos e indicadores predeterminados y relevantes de las temáticas económica, social y ambiental. El sistema desglosa sus indicadores por variables geográficas y temáticas de interés para los usuarios. Este</p> | <p>instrumento técnico recopila, organiza y promueve el acceso y uso a información generada por las operaciones estadísticas del DANE y de otras entidades del Sistema Estadístico Nacional (SEN) (...)</p> <p>El Instituto geográfico Agustín Codazzi, desarrolló el Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial SIGOT, definido por esa institución como: una organización de entidades, acuerdos y recursos tecnológicos que facilita el acceso y uso de información georreferenciada, para una eficiente y oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades e instancias en el sistema de planeación, a nivel nacional, regional y local, en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales –ICDE. El SIG-OT busca la conformación de un sistema de información geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial (...)</p> <p>Finalmente, el DANE, ha desarrollado uno de los instrumentos de mayor relevancia en la consulta de datos a través del GEOPORTAL: web de acceso a la información georreferenciada producida por el DANE, como resultado de las operaciones Estadísticas tales como encuestas por muestreo, censos y estadísticas derivadas.</p> <p>Se compone de tres geovisores principales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Geovisor de economía, compuesto por: <ul style="list-style-type: none"> • PIB Departamental • Valor agregado por municipio • Gasto interno en turismo • Directorio estadístico de empresas • Indicador de importancia económica • Censo nacional agropecuario 2. Geovisor territorio, compuesto por: <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de Referencia de veredas • Marco Geoestadístico nacional • Sedes y subsedes DANE • Análisis Geoespacial del Censo 2005 • Georreferenciador de Direcciones • Análisis Geoespacial del CNPV 2018 • Consulta Divipola - División Político-Administrativa de Colombia 3. Geovisor Sociedad, compuesto por: <ul style="list-style-type: none"> • Autorreconocimiento Étnico • Estadísticas Vitales • Consulta de sedes SISE |
| <ul style="list-style-type: none"> • Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018 • Vulnerabilidad • Indicadores Regionales <p>El Departamento Nacional de Planeación (DNP), desde su portal territorial, también ha desarrollado iniciativas asociadas a través de las cuales ha puesto en funcionamiento un conjunto de indicadores que promueven la investigación y el desarrollo de escenarios en el marco de la medición de políticas públicas en el territorio nacional, grosso modo, los instrumentos que contiene el portal territorial se componen como siguen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sistema de Estadísticas Territoriales Terridata Índice de desempeño Integral Desempeño fiscal Pobreza departamental (a partir de DANE) Datlas (Herramienta de diagnóstico) Índice de competitividad Departamental Índice de competitividad de ciudades Índice de Gobierno abierto IGA Observatorio de integridad y anticorrupción Índice de desempeño Institucional Observatorio del Sistema de Ciudades Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) Regalías. <p>De acuerdo con lo anterior, se observa una oferta amplia de sistemas de análisis de datos, derivados sobre estadísticas de calidad, desarrolladas bajo los criterios y metodologías específicas, que han permitido ampliar el rango de observaciones hacia el entorno territorial de la nación, lo cual compone a hoy un sistema robusto de estadísticas que se han logrado articular para el desarrollo territorial. En estas condiciones, el mérito de buenas decisiones a nivel de políticas públicas es para el Sistema de Estadísticas Nacional SEN.</p> | <p>IV. Conclusiones</p> <ol style="list-style-type: none"> El desarrollo de estadísticas a nivel nacional ha permitido la generación de nuevos escenarios para la toma de decisiones, investigación, evaluación y seguimiento de políticas públicas, así como de escenarios que lleven a la mejora de las condiciones socio económicas del país, ello conlleva una responsabilidad sobre la calidad de las estadísticas, la transparencia, acceso y demás principios del Sistema Estadístico Nacional. El rol de los observatorios económicos para el desarrollo regional consiste en conjugar el análisis socioeconómico con la evaluación de las políticas públicas territoriales, de forma que se cierre el círculo de la gestión pública. La oportunidad de robustecer el desarrollo de estadísticas territoriales como insumo para el SEN, se configura desde los territorios, de manera que se a nivel territorial y local se puedan mejorar los procesos de registro de datos en torno a las metodologías dispuestas por el DANE, lo que determina un valor agregado para la configuración de escenarios estadísticos de tipo técnico, permitiendo a gobernadores y alcaldes aprender del sistema estadístico al tiempo que usan de forma eficiente los datos capturados por sus entidades. El presente proyecto de ley va en la línea del SEN y su objetivo es acompañar el desarrollo del sistema en condiciones territoriales, dotando a los gobiernos locales de mayor capacidad de construcción de sus planes de desarrollo, toma de decisiones sobre las políticas públicas, medición de impacto sobre los cambios sociales y económicos y, sobre todo, el fortalecimiento de la planeación territorial. Desde la creación del SEN, incorporar los mecanismos de generación de estadísticas en línea con la autoridad estadística nacional DANE para cerrar brechas entre las administraciones locales y el gobierno nacional, al tiempo que se perfecciona el objetivo de más y mejores estadísticas para el territorio nacional. Es claro que generar estadísticas y tratar datos resulta costoso en términos de aplicación de metodologías, como los censos, las encuestas y los indicadores, con lo cual, se requieren recursos para sus fines y una mayor presencia de las administraciones locales. Se debe mantener siempre la correlación entre el tratamiento estadístico y su comunicación respecto del criterio de reserva estadística, contenido y |

| | |
|---|---|
| <p>desarrollado por la ley 79 de 1993 sobre la realización de censos de población y vivienda en el territorio nacional: " En el caso específico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE: "Los datos suministrados a esta entidad, en el desarrollo de los censos y encuestas, no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico". (Art. 05 ley 79 de 1993)</p> <p>De los senadores de la República</p>  <p>CIRO/ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador Autor</p> | <p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.016/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OBSERVATORIOS DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA TOMA DE DECISIONES Y EL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p> |
|---|---|

PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2021 SENADO

por medio del cual se crean medidas para la promoción y reconocimiento del traspatio para el desarrollo de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria.

| | |
|--|--|
| <p>PROYECTO DE LEY No _____ SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN Y RECONOCIMIENTO DEL TRASPATIO PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.</p> <p style="text-align: center;"><i>El Congreso de la República</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Decreta</i></p> <p>ARTICULO 1. - OBJETO: la presente Ley tiene por objeto reconocer la actividad de cultivo de alimentos mediante el uso del traspatio, como micro unidad que permite a las familias rurales y urbanas el aprovechamiento de un espacio productivo aledaño a sus viviendas que al ser parte de ellas contribuye al desarrollo de una actividad económica de la que derivan condiciones que favorecen el ingreso y mejoran la calidad de vida de las familias que participan en ella.</p> <p>ARTICULO 2. - DEFINICIÓN: Entiéndase al traspatio como el espacio productivo y diverso con que cuentan algunas familias de las zonas rurales y urbanas colombianas, aledaño a sus viviendas, en el que se desarrollan actividades que favorecen la seguridad alimentaria, la organización y la economía familiar.</p> <p>ARTICULO 3. - RECONOCIMIENTO: Reconózcase, como herramienta de construcción de tejido social, bienestar económico y seguridad alimentaria, para el campesino colombiano, al traspatio.</p> <p>ARTICULO 4. - PROMOCIÓN: El Gobierno Nacional promoverá políticas, planes, programas, proyectos e investigaciones académicas que tengan como propósito el impulso y la protección de la producción familiar de traspatio en el medio rural colombiano. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR y demás instituciones del sector Agropecuario Nacional, deberán desarrollar estrategias que propendan por la salvaguarda de las especies del traspatio y la mejora en su estado sanitario.</p> <p>ARTICULO 5. – ARTICULACIÓN CON POLÍTICAS DE ECONOMÍA NARANJA: El Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales y Municipales, articularán, en el marco de sus planes de desarrollo, al traspatio, la seguridad alimentaria y la agricultura familiar, con las industrias creativas, la cultura y la innovación.</p> <p>ARTICULO 6. – SELLO DE CALIDAD: Establézcase el sello nacional de calidad denominado: "<i>Producto de Agricultura Familiar de Traspatio</i>", el cual servirá para promover y garantizar que el producto, o alimento ofrecido al público, proviene de la agricultura familiar de traspatio en los hogares campesinos colombianos.</p> | <p>ARTICULO 7. – COMPRAS LOCALES: El Gobierno Nacional Promoverá que los programas de Primera Infancia y de Alimentación Escolar prioricen, dentro de sus estrategias de compras locales, a los productos o alimentos que cuenten con el sello nacional de calidad "<i>Producto de Agricultura Familiar de Traspatio</i>", para fortalecer la economía de los pequeños productores agropecuarios y garantizar seguridad alimentaria nutricional a los niños y niñas del país.</p> <p>ARTICULO 8. – FINANCIACIÓN DE INICIATIVAS PRIVADAS: El gobierno Nacional, en desarrollo de la política pública de agricultura familiar, financiará iniciativas privadas que, a través de proyectos de innovación, ciencia y tecnología, estimulen el consumo de alimentos de agricultura familiar campesina de traspatio y promuevan planes de Desarrollo Rural Sostenible y de Seguridad Alimentaria en los territorios, en términos de accesibilidad, disponibilidad, sostenibilidad en el tiempo, con valor nutricional, acorde a la cultura de cada región. Así mismo, celebrará contratos de interés público con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política, con el fin de impulsar programas y actividades que guarden relación directa con esta materia.</p> <p>ARTÍCULO 9. – VIGENCIA: la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contraria</p> <p>De los Honorables Senadores y Representantes de la República,</p>  <p>CIRO/ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador de la República Autor</p> |
|--|--|

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Marco Constitucional y Legal

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

Antecedentes de la iniciativa

El presente proyecto de ley es una iniciativa que proviene del estudio académico sobre las políticas de seguridad alimentaria a partir de las definiciones de la FAO, se considera de importancia social y económica en la medida que promueve la conformación de economías familiares que pueden generar ingresos para el hogar y que a su vez generan dinámicas productivas sobre el uso del suelo en pequeñas áreas colindantes al lugar de habitación. Se presentó en legislaturas pasadas, pero fue archivado por trámite legislativo al carecer del número de debates efectuados conforme a la ley 5ta de 1992 en la respectiva cámara legislativa.

Se vuelve a radicar, con ajustes sobre el objeto y el criterio específico bajo la denominación de Traspatio, esperando que se desarrolle conforme a la exigencia del legislativo como ley de carácter ordinario.

El fin del proyecto de ley es dotar de un marco institucional el desarrollo y promoción del Traspatio, entendido este como el espacio urbano y campesino de pequeñas dimensiones, dedicado a producir alimentos al interior de la unidad familiar. Por cuanto promueve la implementación de una figura que puede ser comercializada en los eventos de generación de ingreso para la economía familiar, al tiempo que provee de alimentos producidos orgánicamente.

Países como México han desarrollado muy bien el traspatio, entendiéndolo como una oportunidad de ingresos para las familias, así como un instrumento viable y sostenible para la provisión de alimentos en condiciones saludables para la población. Actualmente en Colombia no existe un marco jurídico para el desarrollo de esta figura y por tanto el traspatio se entiende como aquella actividad de cultivo en huertas urbanas y rurales con un componente de autoabastecimiento, sin existir por tanto una figura comercial inmersa en el proceso de venta de los productos.

- *vinculación directa entre explotación y territorio (en la medida en que la explotación familiar forma parte de la economía rural del territorio donde se inserta, y en tanto que las rentas que genera suelen consumirse en ese mismo territorio)*
- *conexión con la cultura local (en tanto que los miembros de la familia pertenecen a la propia comunidad local y participan de modo directo en sus dinámicas sociales)*
- *control sobre los recursos naturales (agua, suelo, material genético...).*

En este orden de ideas, surten efectos positivos los mecanismos de producción eficiente en entornos urbanos sostenibles que pueden generar externalidades positivas en cuanto al establecimiento de un modelo de consumo de rentas distribuidas. Ello, permite articular la política de seguridad alimentaria a los objetivos del milenio: 02, 03, 11, 12 y 15, propuestos como agenda 2030 por las Naciones Unidas.

Algunos estudios publicados en México Y Colombia sugieren al respecto:

“Las condiciones de pobreza existentes en el medio rural han motivado la revaloración del traspatio, considerado como uno de los agro-ecosistemas más diversos y ricos que existen. A pesar de los cambios históricos, tanto ecológicos como sociales (Lope, 2012), que ha experimentado, tiene la finalidad de contribuir a la alimentación (Guerra Mukul, 2005), al ahorro y a la sustentabilidad (Gliessman, 1990). Asimismo, el traspatio representa la identidad cultural de un grupo humano en relación con la naturaleza, ya que en él se practican actividades culturales, sociales, biológicas y agronómicas, constituyendo una unidad económica de autoconsumo dentro del hogar (Gispert et al., 1993)” [...] economic and social importance of backyard agro-biodiversity in a rural community of yucatán, méxico 2015 pg. 3-5

Existe una gran preocupación mundial por conservar y utilizar los recursos genéticos vegetales, tanto en áreas naturales como en sistemas agropecuarios, debido a su estrecha relación con la satisfacción de las necesidades humanas y la solución de problemas severos como el hambre y la pobreza (Frankel et al., 1995). Sin embargo, en los dos últimos siglos, tanto la biodiversidad como la agrobiodiversidad, han entrado en una etapa de alto riesgo de extinción debido, a la implementación del monocultivo en grandes áreas y al excesivo consumo de recursos para sostener el rápido crecimiento de la población. [Agrobiodiversidad de los huertos caseros de la región andina del sur de Colombia 2016, universidad de Nariño]

Así las cosas, se entiende en su generalidad que este tipo de cultivos conlleva a procesos de articulación sistemática, caracterizados por la sostenibilidad ambiental,

El huerto de traspatio tiene una importancia biológica, cultural y económica que provee a las familias una herramienta de reconocimiento sobre sus formas sostenibles de producción de alimentos, o cultivos saludables que pueden ser comercializados. En este sentido se recupera una de las economías familiares más antiguas que se desarrollaban en función de unas costumbres arraigadas a los modos de producción auto sostenible.

II. Consideraciones del Ponente

El traspatio se considera una alternativa alimentaria de sustento familiar, que se caracteriza por la composición de biodiversidad con que cuenta el ecosistema en que se localiza la unidad productiva. Las condiciones de producción se remiten al cultivo de vivienda, con capacidad de proveer alimentos, producidos en condiciones sostenibles al interior de las mismas.

Ahora bien, el traspatio se origina como alternativa de autoconsumo por la unidad familia más que cualquier forma de comercialización de los productos, precisamente porque su función radica en el abastecimiento del hogar, sin embargo, las dinámicas urbanas han hecho posible que la producción sostenible a pequeña escala de alimentos, permita mejorar los entornos de participación productiva, conservación del ecosistema y consumo responsable.

En función de la política de seguridad alimentaria que se adelanta en Colombia y que es una recomendación mundial sobre la sostenibilidad del consumo futuro, las alternativas son variadas en cuanto al logro de los determinantes del consumo de alimentos saludables que ayuden a la mitigación del riesgo en la población humana, al tiempo que garantizan la oferta sostenible. Al respecto, estudios como el de la Universidad Complutense de Madrid establecen las características de este tipo de desarrollo productivos como sigue:

- *convergencia entre el patrimonio familiar y el patrimonio agrario (los ingresos procedentes de la actividad en la explotación se integran en el patrimonio común de la familia)*
- *una determinada forma de organizar el trabajo familiar dentro de la explotación (el titular y los miembros de su familia aportan directamente la mayor parte del trabajo necesario para sacar adelante la explotación agrícola)*
- *una determinada forma de concebir la rentabilidad de la explotación (las estrategias se definen con criterios no solo de racionalidad económica, sino también de racionalidad social, dado que la explotación es percibida por la familia como un instrumento de trabajo y una fuente de autoempleo, y no solo como un capital productivo que hay que rentabilizar)*

el uso eficiente de los recursos y la dotación de alimentos para satisfacer la demanda urbana creciente.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la Seguridad Alimentaria “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”.

En esa misma Cumbre, dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea reafirmaron, en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.” [Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)en Centroamérica, 2011]

Ahora bien, desde el marco normativo en Colombia, se ha establecido la política de seguridad alimentaria en atención a lo contenido en la constitución política como derecho de la población, en este orden de ideas, en el país se relacionan las normas vigentes en la materia como sigue:

Según el CONPES Social 113 de 2008, la Seguridad Alimentaria Nacional se refiere a la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA: Establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños y en cuanto a la oferta y la producción agrícola se establecen los deberes del Estado en esta materia.

CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN 1996 Y 2002: Renovar el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población. Establece y refuerza los compromisos adquiridos por Colombia para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

LEY 1355 DE 2009 -LEY DE OBESIDAD: Define a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN, como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, establece sus integrantes y funciones.

| | |
|---|--|
| <p>DECRETO 2055 DE 2009: Crea la CISAN, se definen sus integrantes, funciones, funcionamiento de la secretaría técnica, actividades de la misma y periodicidad de reuniones, entre otros. [DNP 2014]</p> <p>Con base en la exposición de motivos aquí contenida, presento ante esta honorable corporación este proyecto de Ley cuyo fin último es la adopción del sistema de cultivo de traspatio en la política de seguridad alimentaria a través del entorno productivo sostenible que genera capacidades de producción, ingreso y bienestar para la población colombiana. Lo que permitirá la inclusión de la producción de alimentos de lo rural a lo urbano, permitiendo que este modelo sea reconocido al interior de nuestra legislación.</p> <p>De los Honorables Senadores</p>  <p>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador de la República Autor</p> | <p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.017/21 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN Y RECONOCIMIENTO DEL TRASPATIO PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p> |
|---|--|

PROYECTO DE LEY NÚMERO 18 DE 2021 SENADO

por medio del cual se fortalece la cadena productiva del fique y se promueve la especialización de la industria fiquera.

| | |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No ____ 2021 SENADO POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA CADENA PRODUCTIVA DEL FIQUE Y SE PROMUEVE LA ESPECIALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA FIQUERA</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1°_ OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear condiciones que favorezcan el fortalecimiento de la cadena productiva del fique, promover la especialización de la industria fiquera nacional y establecer bases sólidas sobre el principio de generación de valor agregado en el uso de esta fibra natural a partir de procesos de investigación, transformación y comercialización.</p> <p>ARTÍCULO 2°_ Establézcase la transformación del fique como una industria autóctona nacional, cuyas características provienen del aprovechamiento de esta fibra natural como sustituto de las fibras sintéticas para la elaboración de empaques, artesanías, sogas, amarres, redes y cualquier otro derivado a partir de métodos tanto artesanales como técnicos para el hogar, construcción, industria y demás subsectores productivos, capaces de generar valor agregado a los participantes de la cadena productiva en condiciones de eficiencia, especialización e investigación en cada uno de sus eslabones.</p> <p>ARTICULO 3°_ El Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural a partir de la cadena de producción del fique, formulará la política de reconversión productiva, expansión y modernización tecnológica, transferencia de conocimiento, manejo agronómico y oferta institucional, así como todos los elementos de desarrollo de la función productiva que oriente la dinámica económica del fique enfocada en el desarrollo de mercado para esta actividad con fines agroindustriales.</p> <p>Parágrafo 1. Para los fines de este artículo, el MADR convocará la participación de instituciones dedicadas al desarrollo agropecuario, académicas, científicas, asociaciones y federación de productores de fique, así como el consejo nacional de la cadena del fique a fin de constituir un plan estratégico de consolidación de la política de reconversión con fundamento en las capacidades que para sus efectos contiene el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).</p> <p>Parágrafo 2. El ministerio de Agricultura y desarrollo rural diseñará los mecanismos idóneos para la ejecución de la política de reconversión productiva y fortalecimiento del sector, podrá delegar y coordinar los medios expeditos para su objetivo a través</p> | <p>del ICA, Agrosavia, la Agencia Nacional de Desarrollo Rural, las corporaciones autónomas regionales, el Sena y cualquier institución del orden nacional de carácter agropecuario.</p> <p>ARTÍCULO 4°_ La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, en coordinación con las gobernaciones y alcaldías, elaborará un plan de acción que permita determinar los medios idóneos de cultivo del fique conforme a las recomendaciones, acciones y procedimientos que esta unidad determine en las regiones de cultivo, para ello se le prestará todo el apoyo logístico e instrumentos necesarios para el cumplimiento de su función.</p> <p>ARTÍCULO 5°_ El Ministerio de Industria Comercio y Turismo implementará un programa especial diseñado para la exportación del fique con el fin de contribuir a la especialización del sector, podrá coordinar con las demás instituciones públicas y/o privadas y medios de la cadena productiva del fique las acciones a que haya lugar para la consolidación de una red de conocimiento exportador. Así mismo pondrá en conocimiento la oferta para exportar y facilitará los medios idóneos que permitan la promoción de negocios para el sector.</p> <p>ARTÍCULO 6°_ el gobierno nacional reglamentará las acciones tendientes al acceso a líneas de crédito, adquisición de maquinaria y equipo, reconversión tecnológica y fortalecimiento de la producción a través de la oferta institucional idónea para el cumplimiento de los objetivos, se elaborará un documento de política sobre el sector del fique en Colombia.</p> <p>Artículo 7°_ Establézcase la estrategia de publicidad y comunicación sobre el uso del fique para incentivar la industria nacional por medio de campañas que den a conocer el sector y promuevan su presencia en ruedas de negocios que promuevan la inversión privada y las asociaciones público-privadas que quieran ingresar al mercado del fique.</p> <p>Artículo 8°_ las gobernaciones y alcaldías de las zonas productoras se encargarán de realizar procesos de consolidación de información de productores, capacitación, visitas técnicas, participación y toda actividad de concurrencia al sector en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, prestarán los elementos logísticos a que haya lugar y promoverán proyectos productivos dentro de la oferta institucional.</p> <p>Artículo 9°_ las corporaciones autónomas regionales con presencia en las zonas de producción promoverán planes de manejo ambiental y sostenibilidad de los recursos naturales focalizados en el cultivo de fique, pondrán a disposición los medios de comunicación a los productores de fique y participarán en el mejoramiento del sector de acuerdo con su competencia.</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| <p>Artículo 10°. Foméntese la investigación y el desarrollo de procesos tecnológicos que permitan innovar el sector a partir de alianzas institucionales de carácter público y privado, el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación desarrollará los medios a través de los cuales idóneos para sus fines.</p> <p>Artículo 11°. pasados 5 años a partir de la promulgación de esta ley, se hará una revisión a los logros, alcances y compromisos con el sector a fin de dar continuidad a la mejora de procesos que sirvan al desarrollo de la cadena productiva del fique.</p> <p>Artículo 12°. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le asean contrarias.</p> <p>De los Senadores de la República</p>  <p>AIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador Autor</p> | <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. Introducción</p> <p>La industria fiquera en el país, a pesar de ser un desarrollo productivo a partir de una fibra natural de tipo autóctono nacional, adolece de instrumentos que impulsen los medios de producción orientados a la generación de valor agregado al tiempo que se reconoce la importancia de esta fibra para la sustitución de sintéticos que dadas las condiciones de la industria a nivel mundial pueden ser sustituidos con fines sostenibles.</p> <p>De manera que el objetivo del presente proyecto de ley consiste en evitar que desaparezca una práctica ancestral colombiana, aportando a la construcción de un camino productivo que aporte a la economía nacional al tiempo que recupera el esfuerzo de los productores de fique que desde hace 50 años viene mermando por la falta de apoyo, la inexistencia de una regulación que pueda aportar a su desarrollo, el desplazamiento de la actividad por otros medios de producción de mayor rentabilidad y el debilitamiento de las familias rurales que en alguna medida han solventado sus necesidades con la venta de su producto obtenido en mayor proporción de la transformación artesanal.</p> <p>Visto de otra forma, distinguir el cultivo del fique del eslabón productiva netamente comercial y reconocer además la importancia cultural que define al pueblo colombiano, es un deber que va en consonancia con la Constitución Política sobre la especial atención del Estado con el campo colombiano. No solo por el reconocimiento que a ello lleve la función de una ley, sino por el medio expedito de recuperación de una actividad productiva, máxime cuando la búsqueda de lo fundamental radica en el aprovechamiento de los medios de producción disponibles en el país.</p> <p>Generar economía en el pueblo colombiano en zonas donde históricamente desaparecieron las actividades laborales agrícolas como principal fuente de generación del ingresos y corrección de los índices de pobreza es un criterio que debe atenderse desde lo institucional, en especial desde la oferta, de ahí que se requieran mecanismos de cambio estructural sobre actividades que en algún momento fueron importantes para el desarrollo productivo de la nación.</p> |
| <p>De otro lado, diversificar la producción agrícola depende en gran medida de la recuperación de espacio perdido por cuenta del retroceso de la agroindustria nacional, si bien es cierto que se necesita capital y trabajo para desarrollar un sector, también lo es el hecho que se necesite voluntad institucional para acompañar los procesos que a ello conlleven, exponiendo en gran parte la brecha entre formalización de la actividad productiva agrícola y localización de mercados para la comercialización de sus productos.</p> <p>Por lo general, una cadena productiva como la del fique, debilitada por los efectos de la competencia sobre los sustitutos y el comportamiento de los precios, implica avanzar en investigación del sector a nivel estructural, partiendo de la connotación sistemática del trabajo armonioso entre productores, asociaciones, federaciones, instituciones académicas y Estado, la mejor forma de corregir estos vacíos es mediante la puesta en marcha de una política apta para desarrollar un sector, en estas circunstancias, revivir aquello que en un momento fue parte vital del entorno productivo nacional.</p> <p>II. Situación de la producción de fique en Colombia.</p> <p>La planta de fique tiene un origen ancestral, que se remonta a la época precolombina, en donde, los indígenas Guane principalmente, tejían estas fibras naturales, con el fin de mejorar la economía y la cultura de los pueblos, antes de la llegada de los Españoles, por esta razón y a pesar de que se ha expandido a varios países, es netamente Colombiana.</p> <p>A pesar de esta larga historia que esta fibra tiene en nuestro país, también se puede decir que ha sufrido una serie de flagelos, que tiene a la industria en un atraso y pobreza verificable.</p> <p>En nuestro país las fibras naturales vegetales se clasifican en: duras, blandas y cortas, el fique se encuentra en las fibras duras ya que son de textura dura y rígida, se extienden a lo largo de los tejidos carnosos de las hojas largas y es de ahí donde se desprende la fibra que es utilizada principalmente para sacos de empaque, telas de embalaje, materiales de amarre y artesanías.</p> <p>El proceso para llegar al resultado final pasa por seis (6) etapas: corte, desfibrado, fermentado, secado, empaque y comercialización. Como primer problema es que la eficiencia de este proceso es baja, toda vez que se utiliza el 4% de la hoja (cabuya) y el 96% restante es bagazo, que generalmente es desechado en ríos o quebradas, causando un grave problema ambiental, aunque cabe resaltar que, a la fecha, con este bagazo, se están realizando bioinsumos, jabones y shampoos.</p> <p>Los principales productores de fibra de fique son minifundistas, cerca de 70.000 familias que han trabajado de generación en generación esta fibra, encontrándose un 95% de la producción en predios de estratos bajos y de economía campesina e</p> | <p>indígena, con personas que en muchas ocasiones son analfabetas y se encuentran por debajo de la línea de pobreza, ya que aproximadamente un 70% de las familias que se dedican al fique sobreviven con menos de un salario mínimo. La producción se encuentra concentrada en los Departamentos de Cauca, Nariño, Santander, Antioquia y Boyacá, en donde se concentra más del 90% de la producción nacional de fibra de fique.</p> <p>Otro problema que aqueja a la industria fiquera es que no tiene mayor avance tecnológico, y sus costales y artesanías son realizados en telares rústicos que causan daño en la salud del trabajador debido al gran esfuerzo físico continuo. Los problemas más comunes son afecciones respiratorias, problemas de vérices, deformaciones en los pies y problemas de espalda. Aunado a lo anterior, solo el 5% de las familias que se dedican a esta industria, cuentan con dos o más telares.</p> <p>Además, es que sus productos artesanales son comprados por intermediarios, que la mayoría de las veces no pagan un precio justo a los productores; a su vez, los paquetes sintéticos a nivel industrial, vendidos a un menor costo, ha hecho que mucho de los productores hayan desertado de seguir trabajando la fibra de fique.</p> <p>En el año 2002, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, junto con la Sociedad de Agricultores de Colombia, firmaron un convenio de cooperación con el fin de elaborar guías ambientales para los subsectores, entre ellos el subsector fiquero, con el fin de que los productores contaran con herramientas y orientación para que optimicen sus procesos y con ello poder participar en el desarrollo de proyectos productivos.</p> <p>Para el año 2004, se creó la Cadena Productiva Nacional del Fique – CADEFIQUE -, en cabeza del Ministerio de Agricultura, Corpoica, industrias nacionales procesadoras de materia prima, entre otras, buscando principalmente que todos los productos que se produzcan de la fibra de fique, se comercialicen en todo el territorio nacional y a su vez, propone partidas arancelarias para los sacos de polipropileno que se importen.</p> <p>Paradójicamente, el sector fiquero es uno de los sectores que más empleo genera, según proexport, a medida que pasan los años va incrementando la generación de empleo de este sector, a pesar de que el trabajo de las hilanderas, es considerado una extensión de las funciones del hogar.</p> <p>Actualmente en nuestro país no existe una legislación sobre el tema, es por eso que se toma como base la Ley 811 de 2003, por medio de la cual se crearon las organizaciones de cadenas en el sector, agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), las cuales entran a regular el tema del sector fiquero en nuestro país.</p> |

En el año 2012, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó un proyecto de Ley para la creación del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, el cual tendría como ingresos los recursos del gravamen sobre el impuesto a las ventas de sacos de polipropileno y fibras sintéticas. El mencionado proyecto de Ley fue objetado por el Presidente de la República, toda vez que, con este fondo y su método de recolección de ingresos, se estaba modificando sustancialmente toda la estructura del impuesto, tanto en su forma de causación como en la base gravable y determinación. Por otro lado, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, en razón a un vicio de procedimiento.

Actualmente la Federación Nacional de Cultivadores, Artesanos y Procesadores del Fique – FENALFIQUE -, se encuentran organizando a los productores fiqueros y brindándoles capacitación, lo cual no basta, ya que lo que hasta el momento han recibido por parte del Gobierno Nacional es poco en relación con lo que la industria le aporta al país.

Otro punto importante a mejorar es el tema ambiental, aunque día a día los fiqueros han tomado mayor conciencia de lo que esto representa, aún quedan vacíos por mejorar, creando estrategias que permitan, por un lado, ayudar a reactivar la economía de estas familias y por el otro, preservar el medio ambiente, ya que se está dejando a un lado el lavado de la fibra en microcuencas. A su vez, se debe capacitar sobre el manejo de plagas y enfermedades, ya que por ejemplo el gusano paseador de la hoja está causando estragos en las hojas, ya que se encargan de crear túneles que penetran en las hojas y manchan las fibras. El tratamiento de enfermedades debe ser otro punto importante, ya que por ejemplo en el Departamento de Santander se ha presentado en la hoja de fique un hongo (fomosis) que daña la calidad de la fibra y por esta razón disminuye su comercialización; esta enfermedad es conocida como la estrella.

El artículo 334 de la Constitución Política establece: *"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.*

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y

servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. Luego, con lo anterior, es claro que se deben brindar todas las medidas necesarias tendientes a la producción y distribución de bienes y servicios, como a tratar de asegurar que todas las personas, en especial las de menores ingresos puedan verse beneficiados y con ello lograr la transformación positiva de los trabajadores de la fibra de fique.

Sea el momento para resaltar que a nivel mundial la tendencia por las fibras naturales se está incrementando y sería bueno que tanto la fibra de fique colombiana, como sus subproductos sean conocidos a nivel mundial.

Es por lo anterior, que se necesita con urgencia una Ley que formalice lo relacionado con la industria del fique, para así poder sacar del atraso en el que se encuentra esta industria tan importante para el país y de la que dependen miles de familias, las cuales deben recibir capacitaciones, y apoyo en innovación tecnológica, ya que, sin lugar a dudas, el tema de las fibras naturales jugará un papel protagónico hacia el futuro.

La cadena agroindustrial del fique fue establecida en el año 2004 bajo la ley 811 de 2003 por medio de la cual se crearon las asociaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal y acuícola, así como las sociedades agrarias de transformación. Compuesta actualmente por 22.000 productores ubicados en zonas que han sufrido efectos del conflicto y la ausencia de oferta institucional, compuestas en una alta proporción por pequeños agricultores cuya familia depende del ingreso del cultivo familiar.

Con corte a junio de 2019, el área sembrada de fique en el país equivalía a 15.769 hectáreas, de las cuales se cosecharon 14.020 ha, con una producción de 20.318 toneladas de acuerdo con la información del SIOC en el MADR.

Tabla 1. Área, producción y Rendimiento Departamental 2016 -2019

| Dpto. | ÁREA SEMBRADA (Hec.) | | | | ÁREA COSECHADA (Hec.) | | | | PRODUCCIÓN (Ton.) | | | | RENDIMIENTO (Kg/Ha.) | | | |
|--------------|----------------------|--------|--------|--------|-----------------------|--------|--------|--------|-------------------|--------|--------|--------|----------------------|------|------|-------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* |
| NARIÑO | 5.959 | 5.982 | 6.122 | 6.201 | 5.167 | 5.775 | 5.947 | 6.238 | 6.997 | 7.454 | 7.743 | 8.287 | 1.34 | 1.29 | 1.30 | 1.33 |
| CAUCA | 5.708 | 5.189 | 5.534 | 5.627 | 4.114 | 5.319 | 5.345 | 5.608 | 5.950 | 7.578 | 7.537 | 8.067 | 1.44 | 1.47 | 1.41 | 1.44 |
| SANTANDER | 1.095 | 896 | 1.010 | 1.025 | 675 | 595 | 895 | 895 | 849 | 1.354 | 1.377 | 1.474 | 1.23 | 1.28 | 1.54 | 1.57 |
| ANTIOQUIA | 1.731 | 2.061 | 2.234 | 2.285 | 735 | 685 | 781 | 798 | 1.164 | 1.041 | 1.125 | 1.207 | 1.47 | 1.52 | 1.48 | 1.51 |
| GUAVIARA | 275 | 314 | 469 | 475 | 54 | 77 | 269 | 282 | 270 | 385 | 1.091 | 1.168 | 5.00 | 5.00 | 4.21 | 4.34 |
| RISARALDA | 102 | 102 | 102 | 107 | 102 | 102 | 102 | 111 | 82 | 82 | 82 | 94 | 0.80 | 0.80 | 0.80 | 0.82 |
| BOYACÁ | 37 | 35 | 37 | 37 | 35 | 35 | 35 | 37 | 25 | 24 | 25 | 25 | 0.67 | 0.68 | 0.67 | 0.67 |
| N. SANTANDER | 15 | 14 | 14 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.51 |
| CALDAS | 42 | 1 | 1 | 1 | 37 | 1 | 1 | 1 | 37 | 1 | 1 | 1 | 1.16 | 1.00 | 1.00 | 1.02 |
| TOTAL | 14.451 | 14.617 | 15.570 | 15.769 | 10.971 | 12.737 | 13.364 | 14.020 | 15.321 | 17.476 | 18.582 | 20.318 | 1.51 | 1.42 | 1.41 | 1.46 |

Fuente: SIOC, MADR 2019

Nariño es el principal productor de esta fibra natural con 6.201 hectáreas sembradas y 8.287 toneladas producidas, seguido de Cauca 5.346 ha y 8.067 toneladas producidas, son los principales productores, seguidos de Santander y Antioquia con una participación que, aunque menor en área y producción logra ser representativa en la media para el cultivo.

Una de las características del fique respecto de su estado de producción que representa alguna barrera de entrada es el hecho de ser considerado como de tardío rendimiento, pues solo a partir del cuarto año de establecimiento inicia su etapa productiva, que va desde 20 y hasta 30 años de producción a nivel de horizonte.

Los costos de producción al inicio del cultivo son elevados para la composición de ingresos de los productores, entendiéndose que el 95% de estos son pequeños y sus rentas son altamente volátiles, implicando un alto riesgo de no continuar con el cultivo, el costo de producción por hectárea oscila entre \$ 7.500.000 y \$ 5.600.000; los costos asociados al uso de factores se encuentran en el promedio nacional de \$ 6.937.000. aunado a lo anterior, los precios de referencia son bajos en comparación con otros cultivos y la estructura de los mismo es muy débil debido a una demanda elástica que acude a sustitutos en su mayoría fibras sintéticas. El mejor precio se ofrece en el uso de fibra para artesanías a un nivel de \$ 3.200 por Kg y el peor, en fibras de segunda para fabricación de empaque en \$ 2.720. Desde el lado de las exportaciones, estas han perdido una alta proporción de competitividad desde 2013 (2000 toneladas exportadas) a solo 265 toneladas exportadas en 2019.

En la actualidad el sector del fique ha perdido considerable importancia debido al ingreso al país de bienes sustitutos, en especial el empaque de yute y el plástico, cuyos precios se encuentran por debajo del empaque de fibra. En efecto, las fibras sintéticas han venido desplazando cada vez más a la cabuya¹.

No obstante, de lo anterior, en los últimos años, el uso de fibras naturales ha recobrado importancia desde el punto de vista ambiental, para usos en la industria, hogar, actividades de transformación, así como en la elaboración artículos mas especializados. En efecto, se propone para el comercio internacional una industria cuya baja tasa de competencia a nivel internacional permite localizarla como una ventaja comparativa a futuro.

¹ Mojica & Paredes; EL CULTIVO DEL FIQUE EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER. 2004. Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2004_julio.pdf

Desarrollar la actividad productiva del fique no solo es reconocer el componente cultural y ancestral de su cultivo en el país, requiere además el compromiso por fijar planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo que dinamicen un subsector del agro colombiano a fin de consolidar la cadena productiva y fortalecer la política de desarrollo agrícola a partir de la recuperación de los fiqueros colombianos.

Desde el punto de vista de estructura de la cadena productiva, ha sido un facilitador el hecho que esta haya sido reconocida por el MADR desde 2004 y que parí passu a su conformación y fortalecimiento se haya materializado el acuerdo sectorial de competitividad desde 2004, que fue actualizado en 2010 con la participación del concejo nacional del fique, el sector público y el sector privado a fin de otorgar valor a la cadena con una visión de 15 años comprendida entre el 2010 y el 2025.

El fique es producido en Colombia por pequeños agricultores con eminente economía campesina en setenta (70.000) familias distribuidas en los departamentos de Nariño, Cauca, Santander, Antioquia, Caldas, Risaralda, Boyacá y Cundinamarca, principalmente. El fique utiliza alrededor del 20% del área de cada finca y genera una cifra similar de los ingresos de los productores. La fibra es comprada mayoritariamente (aproximadamente el 80%) por la industria, representada en tres grandes empresas que confeccionan empaques, cordeles y telas. El resto es adquirido por alrededor de 4.900 artesanos que se dedican a la producción de empaques y artículos decorativos².

Tomado como referencia el mencionado acuerdo sectorial se citan del texto original los componentes a nivel microeconómico que caracterizan el momento de la producción fiquera respecto de las fuerzas de mercado predominantes:

1. En la Cadena de Fique se presentan amenazas por la entrada de nuevos competidores, especialmente nuevos productores de fibra y nuevos artesanos.
2. se presenta la competencia entre los agricultores de nuevas siembras con los tradicionales, en la cual los nuevos reciben mayor apoyo y obtienen mejores rendimientos, formas de trabajo, etc.
3. En la producción agrícola hay economías de escalas. Se ha determinado que si existen núcleos en donde los productores se organicen para hacer comercialización de doble vía y se benefician por lo menos 50.000 matas en manos de 20 – 25 personas, se logran importantes ahorros en transporte, utilización de maquinaria comunitaria, tanques de fermentado, lavado y secamiento.

² ACUERDO SECTORIAL DE COMPETITIVIDAD DEL FIQUE 2010 - 2025

4. La productividad de la mano de obra varía mucho de una región a otra. Una cuadrilla en Nariño saca doscientos ochenta (280) kilos de fibra seca en un día, en Antioquia setenta (70) kilos y en Santander, ciento cincuenta (150) kilos.

5. Hay diferencias entre las máquinas de desfibrado que se usan en Bucaramanga y en Medellín.

6. Las economías de escala no limitan la entrada de nuevos competidores porque los nuevos competidores pueden acceder a todas ellas.

7. En el mercado no existe diferenciación de productos, aun cuando se podría diferenciar por la variedad cosechada y sus características. La variedad uña de águila es especial para industria; las variedades ceniza y borde de oro para las artesanías. También se puede diferenciar por la zona agroecológica donde se encuentre cultivado y por la forma de extracción y beneficio.

8. Existe diferenciación y preferencia de la cordelería producida por Coohilados del Fonce Ltda. En temas de empaques cafeteros también se tiene diferenciación de fibra natural de extracción ambiental. No hay desarrollo de producto diferenciado bajo el concepto de comercio justo y mercados verdes.

9. Los requerimientos de capital no son limitantes para la entrada de nuevos competidores en el eslabón primario y artesanal, pero sí son una limitante para la entrada de nuevos competidores en la industria.

10. Los requerimientos de capital no son limitantes para la entrada de nuevos competidores en el eslabón primario y artesanal, pero sí son una limitante para la entrada de nuevos competidores en la industria.

11. La ubicación geográfica es limitante porque quienes producen lejos del mercado tienen que cubrir altos costos de transporte.

12. La curva de aprendizaje no es compleja ni limitante.

13. En el caso de requerimiento de capital, para entrar en el negocio de la industria es altamente limitante, no así en el negocio artesanal.

14. Existen restricciones al requerir altos niveles de inventarios y también hay restricciones en la red de distribución de la industria que 20 está muy bien posicionada y cuenta con excelente logística

De los señores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador
Autor

15. No existen importantes barreras de entrada al negocio en los eslabones primario y artesanal utilitario y la competencia se debe dar por calidad y bajo precio de los productos, mientras que en el eslabón industrial y en la artesanía decorativa si existen barreras que dificultan la entrada de nuevos competidores.

Se contó con una visión de corto plazo (5 años) y largo plazo (15 años) sin embargo el cumplimiento de los objetivos para el desarrollo de la estrategia a 2025 no ha ido acompañado de una velocidad de desarrollo que facilite hoy tener una visión clara de la cadena productiva, no solo desde el punto de vista institucional sino desde el trabajo local que se hace en conjunto con los productores de fique a nivel nacional.

La propuesta sectorial muestra un amplio interés por el desarrollo de este cultivo pues de ella participan:

- Estado
- Academia
- Federación de fiqueros
- Consejo Nacional del Fique
- Asociaciones de pequeños fiqueros
- Productores de minifundio que desean capacitarse
- Instituciones de capacitación como el SENA
- Fabricas de empaque a base de fique
- Subsectores de la cadena que son compradores directos

Gráfico 1. Composición de la cadena productiva del Fique



Fuente: SIOC, MADR 2019

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.018/21 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA CADENA PRODUCTIVA DEL FIQUE Y SE PROMUEVE LA ESPECIALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA FIQUERA**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador **CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2021 SENADO

por medio del cual se establecen mecanismos para el control de precios de los agroquímicos, se incentiva la producción agrícola nacional, se fortalece la política de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No ____ DE 2021 POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA EL CONTROL DE PRECIOS DE LOS AGROQUÍMICOS, SE INCENTIVA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA NACIONAL, SE FORTALECE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

*El Congreso de la República de Colombia
Decreta*

ARTÍCULO 1°_ OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para el control de precios de los agroquímicos ante comportamientos cíclicos del mercado que sean determinantes de incrementos recurrentes en el precio final, incluidos los costos implícitos dentro de la cadena de producción y comercialización bajo los regímenes establecidos por la política nacional de precios, así como incentivar la producción agrícola nacional en condiciones competitivas bajo el criterio de bienestar, concordante con la política de seguridad alimentaria y el desarrollo del sector agrícola.

ARTÍCULO 2°_ DEFINICIONES.

INSUMO AGROPECUARIO: Todo producto natural, sintético, biológico o de origen biotecnológico utilizado para promover la producción agropecuaria.

RÉGIMEN DE CONTROL DIRECTO: La entidad fija, mediante acto administrativo - resolución, el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar por el bien o servicio en cuestión.

RÉGIMEN DE LIBERTAD REGULADA: La entidad fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores pueden determinar o modificar, los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen.

RÉGIMEN DE LIBERTAD VIGILADA: Los productores y distribuidores determinan libremente los precios de los bienes y servicios en cuestión, bajo la obligación de informar en forma escrita a la respectiva entidad sobre las variaciones y determinaciones de sus precios, de acuerdo con la metodología que la entidad determine.

ARTÍCULO 4°_ COMPORTAMIENTO IRREGULAR DE MERCADO

Al presentarse desabastecimiento por engaño, fraude o simulación, la empresa, el comercializador, importador y/o vendedor responsable de dicho desabastecimiento no podrá vender sus productos a asociaciones de campesinos, gremios y entidades estatales o de economía mixta por hasta dos trimestres y caso de reincidir hasta 24 meses, y será sujeto a las sanciones pecuniarias que para sus efectos determine la superintendencia de industria y comercio.

ARTÍCULO 5°_ ESQUEMA DE COMPRA MASIVA DE INSUMOS. Para garantizar la reducción de impactos negativos sobre el incremento de precios en el mercado interno de agroquímicos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará la estrategia contemplada en el esquema de compra masiva de insumos a partir del mecanismo de subasta por medio de gremios y asociaciones de productores, mediante el uso de canales de financiación establecidos por el Banco Agrario y términos de subasta bajo la dirección de la Bolsa Mercantil, sin perjuicio de otros factores que contribuyan al esquema.

Parágrafo 1. El esquema de compra masiva de insumos actuará como un estabilizador de los precios de mercado interno de agroquímicos y se activará ante circunstancias de choques que afecten la producción agrícola nacional hasta el límite alcanzado en la subasta.

ARTÍCULO 6°_ BENEFICIOS DE FINANCIAMIENTO PARA COMPRA DE AGROQUÍMICOS

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará con el Banco Agrario y las demás entidades financieras que desarrollen productos para la producción agrícola la implementación de beneficios de financiamiento, dirigidos a la compra de agroquímicos en condiciones especiales, que garanticen la inclusión de pequeños productores a la cadena de producción, incluido el tipo de interés preferencial y los periodos de pago de líneas de crédito para compra de agroquímicos.

Parágrafo 1: se formularán y diseñarán productos de financiamiento adaptados a las necesidades del pequeño productor, teniendo en cuenta la constitución de sus activos, la estructura de ingresos y la obtención de utilidades.

Parágrafo 2. Las asociaciones de pequeños agricultores contarán con condiciones de igualdad y competencia de portafolio financiero, teniendo en cuenta la distribución del riesgo y la reducción de barreras al financiamiento agrícola.

ARTÍCULO 7°_ CUOTA DE DISPONIBILIDAD. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará una metodología para la adquisición de agroquímicos en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario ICA a través de la cual mantendrá una cuota de disponibilidad para ser adquirida por asociaciones de productores y pequeños productores a precios competitivos como estabilizador de la oferta en el mercado interno, las gobernaciones y alcaldías,

SEGURIDAD ALIMENTARIA: Es la posibilidad de que todas personas tengan acceso, físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente.

MECANISMOS DE CONTROL: Conjunto de instrumentos y acciones mediante los cuales se ejerce vigilancia y control sobre el alza injustificada de precios.

PROTECCIÓN AL COSUMIDOR: Conjunto de normas que regulan las relaciones de consumo que nacen en la cadena de comercialización de bienes y servicios entre productores, proveedores y expendedores.

ARTÍCULO 3°_ CONTROL AL ALZA DE PRECIOS. Siempre que se presenten fallos en la fijación de precios de agroquímicos en el mercado interno, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá una ruta inmediata de control de precios a partir de la fijación de topes máximos para la venta y comercialización al interior del país, se sancionará cualquier intento que lleve al alza de los precios, producto de una posición dominante o de comportamientos contrarios a la competencia por parte de comercializadores, intermediarios, productores, importadores, y participantes de la cadena de abastecimiento y comercialización.

La sanción será de tipo pecuniario, expresada en salarios mínimos mensuales legales vigentes, así como aquellas a que haya lugar sobre licencias de producción, comercialización, venta e importación, tanto en personas jurídicas como en naturales y establecimientos comerciales abiertos al público. Las sanciones aplicarán en presencia o no de fallos de mercado, serán de carácter permanente sobre comportamientos que afecten la fijación competitiva de precios en todo momento.

Parágrafo 1.

Para efectos del presente artículo y sin perjuicio de los regímenes contemplados por la política de precios, los agroquímicos no podrán incrementar su precio por encima del IPC + 5 puntos al momento de compra por parte del agricultor en el mercado interno, incluido el componente marginal de las materias primas sobre el precio final. Todo incremento por encima de este indicador se contemplará como distorsión de precios.

Parágrafo 2.

Se deberá establecer una matriz de control de precios indexada de acuerdo al comportamiento del valor de producción agrícola, la elasticidad de la demanda, la capacidad de sustitución de agroquímicos, y todos aquellos factores implícitos en el comportamiento del ciclo económico de los agroquímicos. Para ello el MADR podrá contratar la elaboración de estudios especializados que permitan construir el mejor índice de control de precios para el mercado interno e implementar una metodología robusta que permita reducir choques sobre el mercado interno.

dispondrán de espacios físicos para el almacenamiento de agroquímicos de acuerdo con las disposiciones que el MADR establezca.

ARTÍCULO 8°_ PRODUCCION INTERNA. Establézcanse mecanismos dirigidos a facilitar la producción de agroquímicos en el mercado interno a través de alianzas con instituciones de investigación y desarrollo del sector Agropecuario nacional de naturaleza pública, privada y/o mixta para la constitución de cadenas productivas de agroquímicos en especial aquellos de tipo orgánico o cuya composición química reduzcan los derivados tóxicos en los cultivos y preserven la estabilidad del medio ambiente.

Parágrafo 1. Establézcase una prioridad sobre patentes de producción de agroquímicos nacionales, así como normas sanitarias, que incentiven el mercado interno y generen valor agregado siempre que estos contribuyan a procesos de mejoramiento técnico a partir de compuestos naturales y/o orgánicos que preserven la estabilidad ecosistémica y composición del suelo de cultivo.

ARTÍCULO 9°_ IMPORTACION DE AGROQUÍMICOS. El gobierno nacional reglamentará las condiciones a partir de las cuales ejerce la modificación de la tasa sobre subpartidas arancelarias con el fin de proteger al sector agrícola nacional y permitir la disponibilidad de insumos y derivados para la industria.

ARTÍCULO 10°_ CAPACITACIÓN. En todo momento, establézcase la capacitación sobre el uso de agroquímicos en el sector agrícola como fuente misional de la política de desarrollo agropecuario, el ICA fortalecerá los procesos de convocatoria, registro y participación de los productores así como la promoción de conocimiento, acompañamiento técnico entre otros, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fortalecerá las capacidades y promoverá la transferencia de conocimiento a partir de dinámicas territoriales en misión, para su efectos actuará en coordinación con las Gobernaciones y Alcaldías.

ARTÍCULO 11°_ Establézcase el observatorio de precios de los agroquímicos a partir del uso de la información reportada, el comportamiento registrado de precios de SIPSA, y la información proveniente del registro de precios locales que implementen las alcaldías y gobernaciones a nivel regional. Para efectos de la vigilancia de precios el gobierno nacional establecerá una metodología sobre la cual las gobernaciones y alcaldías implementen la vigilancia y control descrito en el presente artículo.

ARTÍCULO 12°_ Ruedas de negociación. El gobierno nacional establecerá a través del MADR y en coordinación con los gobiernos locales la realización de ruedas de negociación de agroquímicos a precios favorables para los productores y negociación directa al menos 3 veces en el año.

Artículo 13° Vigencia: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.

De los Senadores de la República,


GIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador
Autor
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción

El presente proyecto de ley se enmarca en una problemática que ha sido difícil de resolver por los efectos exógenos que tiene el comportamiento del precio de las materias primas que sirven a la composición de agroquímicos y que, por su componente de mercado, hacen parte de una cadena de producción con múltiples afectaciones de precios dada una estructura de costos influenciada por el comercio internacional en cada uno de sus eslabones.

En Colombia, los agroquímicos representan la fuente de uso de la que depende el éxito del cultivo en función de la capacidad de producción de acuerdo con el ciclo productivo, así como su relación directa con los costos a los que se enfrenta el agricultor que no siempre son cubiertos por el precio final de venta del producto, lo cual distorsiona la fijación de precios especialmente a nivel interregional debido a la variedad de alimentos agrícolas producidos por cada etapa de la cosecha.

Es importante resaltar, que una política de precios en condiciones de competencia no puede afectar directamente la fijación de los mismos debido al efecto negativo que ello tiene en la estabilidad del abastecimiento, por cuanto además de los factores exógenos que afectan directamente el precio de los agroquímicos como la tasa de cambio, el nivel de oferta y el costo de transporte, también existen restricciones de oferta y demanda que modifican los precios a nivel interno.

A nivel general, es posible afirmar que los precios no pueden ser modificados o intervenidos constantemente en una economía de mercado, donde se supone que, dado el alto grado de competencia, estos se fijan por el mercado y no por mandato de los gobiernos a menos que se presenten fallos prolongados que deriven de posiciones dominantes de la industria y afecten directamente la cadena de producción nacional.

Sería equivocado, pretender que el Gobierno Nacional fije toques máximos a los precios de los agroquímicos de forma permanente, pues su intervención es efectiva en la medida que sea estacionaria y que actúe como estabilizador de los precios ante choques internos en los precios, otra de las fórmulas que tiene a su alcance es el diseño operativo de medidas estabilizadoras que permitan contrarrestar subidas excesivas de los precios cuyo efecto sea el desplazamiento de la demanda en el caso en que la elasticidad precio sea mínima o inelástica.

Al abordar la problemática de los agroquímicos en el país, existen dos posturas; aquella donde el mercado es capaz de retornar al punto de equilibrio y fijar eficientemente los precios y la posición donde el mercado de noes capaz de absorber los choques, generándose volatilidades Inter temporales con mayor recurrencia a lo esperado. De acuerdo con este proyecto de ley, el autor expone algunas consideraciones sobre las que se requiere fortalecer la política de precios a través de mecanismos que fomenten la seguridad alimentaria en el país.

II. Marco legal

El artículo 65 de la Constitución Nacional, establece que los alimentos deben gozar de especial protección por parte del Estado, a su vez expone que debe darse prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, entre otras. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el Estado debe propender porque el campo pueda lograr una serie de beneficios y con ello, lograr seguridad alimentaria para los habitantes de nuestro país.

Por otro lado, es la misma Constitución Política la que establece las libertades y derechos entre los sujetos, entre un sujeto y el Estado, así como la libertad del ejercicio económico, libre competencia económica y la propiedad privada, pero debemos ser enfáticos al exponer que los mencionados derechos no pueden ser absolutos, es decir, pueden ser delimitados por el Legislador cuando así lo considere. El artículo 333 de la norma citada anteriormente, narra: *"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."* (subrayado fuera de texto). Con lo anterior podemos concluir que estos derechos y garantías económicas pueden ser delimitadas siempre y cuando afecten el interés social, el ambiente o el patrimonio cultural de la Nación.

Luego, el artículo 334 de la Carta Magna, trata: *"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad*

fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones."

Hechas las anteriores consideraciones, entramos a analizar la problemática que se pretende solucionar con el presente Proyecto de Ley. Durante muchos años, los colombianos hemos sufrido la problemática de los precios elevados en los agroquímicos, llegando incluso a duplicar su valor, y por esta razón, es el sector más afectado del agro.

A través del tiempo, se han tratado de implementar diversas políticas de regulación de precios, las cuales, no han podido solucionar el problema de raíz. Como primera medida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creó un incentivo a la Capitalización Rural (ICR) el cual buscaba una sostenibilidad en la producción agropecuaria, toda vez que finagro puede realizar abonos a los créditos que se hubieran solicitado y encaminados a realizar proyectos de inversión agropecuarios. A su vez, el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) es el encargado de respaldar a los productores que no pueden pagar las garantías que se solicitan en los créditos, siempre y cuando tengan que ver con proyectos del sector agropecuario. Luego, el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) creó dos opciones para poder reactivar la economía en el sector agropecuario, el primero, compra de cartera agropecuaria y el segundo, el otorgamiento de un crédito con la tasa de interés en líneas especiales de crédito.

Así las cosas, podemos observar las diferentes alternativas con las que cuentan los trabajadores agropecuarios, pero entrando a analizar más a fondo la problemática presentada y que aqueja hoy en día a los campesinos, es sin duda alguna, el alza en los precios de los agroquímicos, tema del cual, nos ocuparemos de abordar el día de hoy.

Con la Ley 81 de 1988, por la cual se reestructuró el entonces Ministerio de Desarrollo, en su artículo 60, fue la encargada de habernos de política de precios, y a su vez nos explica las diferentes modalidades de intervención, que pueden ir desde un ejercicio libre de fijación de precios hasta la fijación del tope máximo de precios. A saber, estos regímenes son los que conocemos como i) Régimen de Libertad Vigilada, el cual permite que los productores y distribuidores fijen libremente los precios; ii) Régimen de Libertad Regulada, el cual la Entidad fija criterios y la metodología con que los productores y distribuidores pueden determinar o modificar los precios; por último tenemos iii) Régimen de control

| | |
|---|--|
| <p>directo, el cual, es la Entidad la encargada de regular los precios en el mercado mediante acto administrativo motivado.</p> <p>El Decreto Ley 501 de 1989, en su artículo 3, le asigna la facultad para fijar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios al Ministerio de Agricultura, la cual ya había sido mencionada en la Ley 81 de 1988, demostrando con esto el carácter intervencionista del Estado.</p> <p>Luego, la Ley 101 de 1993, por medio de la cual se expidió la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, estableció en su exposición de motivos que, para el sector rural, se debería crear un estatuto integral que recoja todos los objetivos del sector y que a su vez establezca los instrumentos para aplicarlas. Esta misma ley, en su artículo 6 señala: <i>"En desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y su comercialización. Para este efecto, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural."</i> Luego, es evidente que se debe propender por el desarrollo rural y para esto, se debe reglamentar preferiblemente sobre precios y costos de producción, ya que este tema es la columna vertebral del desarrollo agropecuario. Otro punto importante de la Ley 101 de 1993, es que trajo consigo los fondos de estabilización de precios, intervención en la comercialización de productos agropecuarios y la determinación de los precios mínimos de garantía. Todo esto, de gran avance para el sector, pero seguimos teniendo la problemática de que no se fija de manera estricta los precios en el mercado.</p> <p>El Decreto 1279 de 1994, complementó lo establecido en la Ley 101 de 1993, toda vez que le atribuyó al MADR determinar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios y pesqueros siempre y cuando existan fallas en el funcionamiento de los mercados y a su vez delegar a las Entidades competentes la adopción de acciones tendientes a corregir estos fallos del mercado. Tiempo después, en el año 1999 fue derogado el mencionado decreto, por el Decreto 2478 de 1999.</p> <p>El Decreto 2478 de 1999, el cual modificó la Estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reiteró la atribución hecha a este Ministerio, en el sentido de fijar la política de precios para los insumos agropecuarios.</p> <p>Por otro lado, y para reafirmar la tesis planteada, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, mediante concepto 1728 de 2006, avala el hecho de que sea en cabeza del Ministerio de Agricultura y/o el Legislador, el competente para regular lo relacionado con la política de precios de los productos del sector agropecuario, entendidos estos como insumos agrícolas y agroquímicos.</p> | <p>A todas luces es claro que pese a la regulación que se encuentra a la fecha sobre el límite que deben tener los precios de los agroquímicos, la misma no ha sido efectiva, toda vez que como se mencionó líneas supra, sigue siendo el mayor flagelo para el último eslabón de la cadena productiva, que es el campesino.</p> <p>Por esta razón, esta Ley de la República propende por la estabilización de los precios de los agroquímicos, en el sentido de beneficiar a nuestro campesino, que se ve agobiado por varias razones a la hora de cultivar, y que como si fuera poco, le estamos sumando una razón más.</p> <p>En Argentina, el tema se regula con lo que denominamos IPIA – Índice de Precios de Insumos Agrícolas y a su vez se realiza un estudio de la relación económica de este índice con la estructura socioeconómica rural y con esto poder tomar decisiones de plano microeconómico en materia de políticas públicas que versen sobre el tema de los insumos agropecuarios.</p> <p>En lo que tiene que ver con Canadá, tienen un indicador denominado FIPI – Farm Input Price Index, el cual toma la media de un periodo de cuatro (4) años, estimando un indicador y evitando con esto momentos de sobre costo. Cabe aclarar que dicha medida es desagregada por regiones y a su vez se incluye las diversas particularidades que pueden influir en el precio de determinada región.</p> <p>En México y Uruguay, por el contrario, no se construye un indicador, sino que se hace un seguimiento al precio de los insumos, impactando con esto en la dinámica del proceso de concentración productiva, llegando a impactar el índice de precios a nivel mayorista (IPIM) y el índice de precios al consumidor (IPC).</p> <p>Es por todo lo anterior, que Colombia debe convertirse en uno de los países en solucionar la problemática y con esto, poder solucionar lo que tantos productores exponen cada vez que los escuchamos, y es poder ponerle un límite al alza de los precios de los agroquímicos; poder realizar capacitaciones para ellos, con el fin de que produzcan mejor la tierra, tengan en cuenta las bondades que se tienen y puedan competir en el sector internacional con los productos que se cosechan en nuestro país y que sin lugar a dudas tienen lo necesario para quedarse con ese mercado y que además de esto, se vería beneficiada la seguridad alimentaria, ya que se contaría con mayor disponibilidad física de los alimentos, toda vez que a menor valor de insumos, mayor producción del campesino.</p> <p>III. <u>El problema de la fijación de precios</u></p> <p>En un modelo de competencia perfecta los precios se fijan de acuerdo al principio de maximización de utilidad para los consumidores y de beneficio para los productores de acuerdo a la disponibilidad presupuestal en los primeros y la curva de isocoste en los segundos, de esta manera el mercado interactúa a partir de las fuerzas de oferta y demanda en función del bienestar de ambas partes, coexisten las combinaciones entre gustos y factores de producción a partir del criterio racional</p> |
| <p>en el que se elige la mejor combinación relativa al conjunto de bienes del mercado, no siempre la racionalidad es perfecta, en presencia de incertidumbre tanto los consumidores como los oferentes se enfrentarán a barreras de elección que pueden ser corregidas por dos vías; la intervención del Estado en los casos que así se requiera y el acoplamiento automático del mercado sin intervención, por supuesto, también se da la situación en que se afirma que son pocas las actividades del mercado donde el Estado no tiene capacidad de regular.</p> <p>El problema de la fijación de precios se da en momentos en que la información no es completa para la toma de decisiones y hay oportunidad de dominar el mercado a través de practicas especulativas sobre el precio de venta al público, en el caso de los agroquímicos se presenta con mayor facilidad de acuerdo con limitaciones a la producción interna de los mismos, gran parte de las commodities con que son elaborados son importadas y la industria en este sector aun adolece del tamaño para desarrollar la oferta nacional, además de los costos inmersos en la cadena logística, el costo de fletes y los costos marginales asociados a la ganancia del comercializador, el vendedor y el intermediario.</p> <p>La participación en los costos de producción de alimentos por cuenta del precio de los agroquímicos se encuentra entre el 35% y el 40% sobre el costo total de la cosecha, puede variar en condiciones de mercado, moviéndose hacia arriba de la de la curva de cotos o hacia abajo cuando los precios suficientemente bajos, sin embargo el mayor problema de la fijación de precios por parte del mercado para este tipo de productos, se encuentra en el comportamiento de la oferta, teniendo en cuenta que los agroquímicos no tienen sustitutos perfectos que permitan desplazarse a otros productos de las mismas condiciones a un precio mas favorable y que la alta dependencia de estos por parte de los agricultores hace que la elasticidad precio de la demanda no presente mayores alteraciones (reducción de la cantidad demandada) el efecto termina siendo transmitido al consumidor final de alimentos, si a eso se suma el comportamiento de la producción interna de alimentos, la carga sobre el beneficio total del costo de producción recae con mayor fuerza en pequeños agricultores.</p> <p><i>Entre los rubros que componen los costos de producción agropecuaria en Colombia, los insumos (entre fertilizantes y plaguicidas) llegan en algunos casos a representar el 35%, proporción que asociada a los precios de éstos, se constituyen en factores determinantes de la rentabilidad de las actividades agropecuarias.</i></p> <p><i>Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), los fertilizantes representan el 55% de las ventas de insumos demandados por el sector, los plaguicidas el 27%, los medicamentos veterinarios el 13% y los productos biológicos el 5%. [Política agropecuaria de desarrollo rural 2018-2022 MADR]</i></p> <p>De acuerdo con lo anterior, los cuellos de botella para la fijación del precio de los agroquímicos, así como de aquellos productos de uso pecuario se pueden clasificar en tres:</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Influencia del mercado internacional. • Comercialización en el mercado interno. • Aplicaciones de los insumos. <p>Siguendo el estudio contratado en 2007 por la Cámara Procutivos de la Andí¹, la firma consultora definió tres condiciones relevantes para el análisis de la competencia a partir del principio de <i>Monopolio Hipotético</i>; tal principio postula que:</p> <p>Un mercado debe definirse por el conjunto mínimo de productos o áreas geográficas, que un productor particular puede efectivamente monopolizar, en el sentido que puede efectivamente imponer un pequeño pero significativo aumento permanente en el precio de mercado, con respecto a la situación que imperaría en condiciones de competencia perfecta.</p> <p>Parafraseando las condiciones sobre un monopolito hipotético se tiene que:</p> <p>La primera condición es encontrar qué y cuando le da poder de mercado a una empresa o conjunto de empresas para fijar un precio de mercado dentro de un agregado y si alguna de ellas puede comportarse como un monopolio, teniendo pleno control sobre el precio.</p> <p>La segunda condición consiste en el análisis del poder de mercado a través del trikle down o el buttom up, esto es, eliminar productos sustitutos que no compiten entre si o por el contrario agregar estos mismos en condición de competencia y sustitución actuando sobre el presupuesto del consumidor, caso en el cual se encontraría aquella condición en que el óptimo podría indicar si hay o no poder de marcado.</p> <p>Y finalmente, se pueden comparar dos escenarios hipotéticos en presencia de monopolio y competencia perfecta sobre el supuesto que los precios no se están comportando conforme a la competencia perfecta.</p> <p>Este aporte nos pone en una posición privilegiada de análisis de mercado a partir de la comparación de dos extremos; monopolio y competencia perfecta, debido principalmente al efecto que tiene el poder de mercado cuando un pequeño grupo de empresas o una sola de ella fijan precios unilateralmente pudiendo obtener mayor beneficio en la cadena de comercialización, sin embargo también se encuentra inmersa una posición de tipo sombra sobre el comercializador y el vendedor minorista que también buscan maximizar su beneficio a partir del incremento marginal del precio dados unos costos de transacción implícitos en la cadena de abastecimiento.</p> <p>Habida cuenta de lo anterior, la política de precios de insumos agropecuarios que coordina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural actúa sobre tres escenarios denominados regímenes de control; consistentes en:</p> |

¹ Bases para el Diseño de una política de precios de agroquímicos. Econometría S.A, noviembre de 2017

- Régimen de libertad vigilada
- Régimen de libertad regulada
- Control directo de precios

Siguiendo el documento de Econometría 2007, se cita del mismo el contexto de estos regímenes como sigue:

- LIBERTAD VIGILADA:** las empresas sometidas a él tienen la obligación de reportar a las entidades competentes, en este caso el MADR y la SIC, la información que se les solicite con el único propósito de regular sus precios.
- LIBERTAD REGULADA:** la autoridad competente fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores o distribuidores podrán determinar o modificar los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes sometidos a este régimen. En este régimen se debe considerar la evidencia sobre las empresas que hayan tenido posición dominante y abuso en la fijación de los precios.
- CONTROL DIRECTO DE PRECIOS:** aquellas empresas que estando en el régimen de libertad regulada, hayan aumentado sus precios en el mercado interno por encima del aumento de los costos eficientes de producción o importación, el regulador debe fijar un precio máximo al cual la empresa puede vender su producto.

La política de precios implementada por MADR ha sido eficiente en la medida que ha capturado la información de los Insumos agropecuarios y las ha puesto a disposición del público a través de portales web con registros actualizados del sector, como Agronet y el sistema de información de precios del sector agropecuario SIPSA administrado y desarrollado por el DANE. Sin embargo, la información sigue representando una barrera por cuanto la calidad de la misma puede encontrarse dispersa o ser subjetiva parcialmente respecto del registro de información que presentan los importadores y productores, sobre todo desde el vacío que puede generarse con la alta carga de intermediarios que pueden llegar a afectar la concentración del producto.

Según el documento de política No 6 del MADR (2019), "En Colombia, la industria local se desarrolla principalmente sobre la base de la importación de ingredientes activos para la fabricación de los plaguicidas con destino al mercado nacional y para la exportación. Sin embargo, la concentración en el mercado de proveedores de insumos agrícolas es muy alta, puesto que hay un conjunto de empresas de capital nacional que se dedica a la importación directa del producto terminado y listo para su aplicación.

Por consiguiente, los proveedores de insumos agrícolas afectan directamente la cadena de distribución afectando los eslabones hasta que llega al productor final,

esto genera que, durante el proceso, los precios adquieran componentes marginales que dependen del tipo de comercializador independientemente de la empresa que ha importado y puesto en suelo colombiano el producto para su comercialización. La forma a través de la cual el consumidor final adquiere el producto para su uso esta compuesta por un alto grado de costo de transacción antes de adquirir el insumo en el comercio.

El mercado de insumos agropecuarios en Colombia se caracteriza por tener una larga cadena de comercialización (Productores-importadores, mega-distribuidores, pequeños almacenes y cliente final), donde el último eslabón de la cadena absorbe los costos acumulados en los diferentes eslabones del proceso de distribución. [Documento de política No 6 MADR]

IV. Composición del mercado

En las siguientes tablas se expresa la producción y venta de fertilizantes en el mercado interno, de acuerdo con la información reporta por las empresas en Colombia, se concentra en dos categorías: acondicionador de suelo y fertilizante, producidos en su mayoría en Kg y en una menor producción en Lts. Para el año 2019, se produjeron alrededor de 1.9 millones de toneladas.

Tabla 1. Producción y ventas de fertilizantes 2019

| TIPO DE CONTROL | PRODUCCIÓN | | | VENTAS | | |
|-------------------------|----------------------|--------------|-------------------|----------------------|---------------|-------------------|
| | Kg | Kg/Lt | Lt | Kg | Kg/Lt | Lt |
| Acondicionador de suelo | 222.213.721 | 1.000 | 52.992 | 113.049.630 | 240 | 54.529 |
| Fertilizante | 1.662.399.830 | - | 60.898.050 | 1.451.759.936 | 88.320 | 49.301.974 |
| Total general | 1.884.613.551 | 1.000 | 60.951.042 | 1.564.809.566 | 88.560 | 49.356.503 |

Fuente: ICA, a partir de información reportada por empresas.

A 2019, se importaron 1.356.786 toneladas, por parte de 50 empresas, entre ellas solo 3 empresas importaron el 90% de los fertilizantes con 1.021.000 toneladas para 2019.

Tabla 2. Importación de Fertilizantes por tipo 2019

| CLASE DE PRODUCTO | VOLUMEN IMPORTADO | |
|----------------------|----------------------|------------------|
| | Kg | Lt |
| Materia Prima | 1.047.042.102 | 11.770 |
| Producto terminado | 309.744.612 | 1.597.190 |
| Total general | 1.356.786.714 | 1.608.960 |

Fuente: ICA, a partir de información reportada por empresas.

Finalmente, respecto de la exportación de fertilizantes, 16 empresas concentran el 100%, equivalente a un nivel de 105.780 toneladas.

Tabla 03. Exportaciones de fertilizantes por tipo.

| TIPO DE ACCIÓN | VOLUMEN EXPORTADO | |
|-------------------------|--------------------|----------------|
| | Kg | Lt |
| Acondicionador de suelo | 8.693.516 | 6.000 |
| Fertilizante | 97.086.951 | 125.623 |
| Total general | 105.780.467 | 131.623 |

Fuente: ICA, a partir de información reportada por empresas.

Respecto de las importaciones de abono, el 75% corresponde a abonos concentrados en Urea, Fosfato Diamónico (DAP), y Cloruro de Potasio (KCL). De acuerdo con la base de legiscomex, En lo referente a Colombia, el país le está apostando a los abonos importados, debido a que estos están presentando una disminución hasta del 20% en sus precios en comparación con los productos Nacionales, provocando que los campesinos, quienes son los que más utilizan estos insumos, paguen un alto costo disminuyendo la productividad del sector.

Tabla 4. Abonos, principales productos importados (abr 2021) valor CIF USD.

| Producto | Valor CIF |
|--|---------------|
| Urea, incluso en disolución acuosa con un porcentaje de nitrógeno superior o igual a 45% pero inferior o igual a 46% en peso (calidad fertilizante). | 63.807.261,88 |
| Con un contenido de potasio, superior o igual a 58,0% pero inferior o igual a 63,1% en peso, expresado en óxido de potasio | 40.432.120,38 |
| Hidrogenoortofosfato de diamonio (fosfato diamónico) | 15.585.425,99 |
| Dihidrogenoortofosfato de amonio (fosfatomonoamónico), incluso mezclado con el hidrogenoortofosfato de diamonio (fosfato diamónico). | 15.228.530,22 |
| Abonos minerales o químicos con los tres elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio. | 12.285.885,67 |
| Sulfato de amonio. | 8.330.768,02 |

Fuente: Legiscomex 2021.

De las 21 principales empresas que participan en las importaciones de abono (urea, DAP, KCL y otros), una de ellas concentra el 59.75% del producto importado en el país, y en solo 3 de ellas se concentra la mayor participación del mercado, equivalente al 78.16% con un valor local en COP cercano a los 30.1 mil millones. Los principales países de origen de las importaciones de abonos son USA (31.62%), Rusia (22.24%), China (18.09%), Trinidad y Tobago (14.65%) y Canadá (13.41%). Equivalentes a precios CIF en USD 1994.990.833. miles de dólares.

En Colombia, la industria local se desarrolla principalmente sobre la base de la importación de ingredientes activos para la fabricación de los plaguicidas con destino al mercado nacional y para la exportación. Sin embargo, la concentración en el mercado de proveedores de insumos agrícolas es muy alta, puesto que hay un conjunto de empresas de capital nacional que se dedica a la importación directa del producto terminado y listo para su aplicación. En el país no hay procesos de síntesis química (por el cual se producen compuestos químicos a partir de compuestos simples o precursores químicos), pero sí se realiza la formulación de plaguicidas, en donde alrededor del 65% del costo corresponde al ingrediente activo. De ahí que esta industria se consolide como un sector exportador con ventas al exterior de más de USD\$300 millones al año, abasteciendo a más de 50 países ubicados en la región Andina, Centro América y el Caribe. [Documento No 6 política de insumos 2019]

Respecto de las exportaciones, el país exporta insumos a base de nitratos y fosfatos, así como sales dobles y mezclas, por un valor aproximado de 15.477 millones de dólares, los principales países compradores son Ecuador (35.38%), Costa Rica (17.57%), República Dominicana (9.78%), Perú (7.05%).

Tabla 05. Principales países destino exportaciones de abono

| Principales países destino de las exportaciones | |
|---|-----------------|
| País | Valor FOB (USD) |
| ECUADOR | 5.600.620,60 |
| BRASIL | 4.887.311,52 |
| PERÚ | 2.374.065,79 |
| COSTA RICA | 1.988.957,39 |
| MÉXICO | 240.912,00 |

Fuente: Legiscomex 2021.

Tabla 6. Composición de las importaciones por cantidad y valor CIF en USD y COP nov 2020 – abr 2021.

| Kilos Netos | Valor USD | Valor Local | Cantidad |
|----------------|---------------|--------------------|----------------|
| 165.923.122,00 | 63.807.261,88 | 230.871.944.514,94 | 165.923.122,00 |
| 44.701.461,00 | 13.418.006,63 | 47.887.240.350,98 | 44.701.461,00 |
| 22.297.152,00 | 6.572.367,79 | 23.266.633.162,54 | 22.297.152,00 |
| 21.007.402,00 | 6.081.254,72 | 21.685.983.579,23 | 21.007.402,00 |
| 18.300.000,00 | 5.873.550,61 | 20.904.800.890,41 | 18.300.000,00 |
| 14.156.379,00 | 4.602.271,93 | 13.975.982.186,99 | 14.156.379,00 |
| 13.064.141,00 | 3.924.916,34 | 13.778.520.727,27 | 13.064.141,00 |
| 7.302.457,00 | 2.273.508,29 | 8.087.940.692,28 | 7.302.457,00 |
| 5.750.260,00 | 1.671.802,16 | 5.929.656.402,21 | 5.750.260,00 |
| 5.347.485,00 | 1.614.885,54 | 5.783.623.836,99 | 5.347.485,00 |
| 2.993.069,00 | 892.586,39 | 3.093.983.537,30 | 2.993.069,00 |
| 1.500.000,00 | 436.980,15 | 1.499.934.364,88 | 1.500.000,00 |
| 1.180.800,00 | 390.749,32 | 1.386.026.861,14 | 1.180.800,00 |
| 1.200.000,00 | 349.339,68 | 1.199.108.451,60 | 1.200.000,00 |
| 175.000,00 | 50.972,36 | 177.511.753,42 | 175.000,00 |
| 47.000,00 | 33.304,92 | 116.119.238,76 | 47.000,00 |
| 52.000,00 | 22.904,78 | 79.474.089,45 | 52.000,00 |
| 56.700,00 | 20.702,33 | 71.991.938,53 | 56.700,00 |
| 28.000,00 | 13.300,00 | 46.250.484,00 | 28.000,00 |
| 2.020,00 | 12.658,42 | 43.921.679,38 | 2.020,00 |
| 6.250,00 | 7.923,60 | 28.686.522,20 | 6.250,00 |

Fuente: Legiscomex con base en DIAN.

V. Comercialización interna

Respecto de la comercialización interna, el costo del transporte de los insumos es la variable que más afecta el incremento de los precios en época de alta demanda, debido a que, dentro de la cadena de comercialización, la mayor concentración del producto se encuentra en manos de comercializadores mayoristas y minoristas que conocen el funcionamiento del transporte interno y la logística de distribución pudiendo aprovechar el sistema de ventas en una proporción mayor.

Los fletes al interior del país son altos en Colombia en comparación con otros países de la región, y representan un 34% y 56% del costo de internación, ya sea que el producto se transporte desde el Pacífico o desde el Atlántico. La industria debe asumir estos elevados costos de transporte los cuales son transferidos al precio del insumo²

La cadena de comercialización está conformada por: Productores-importadores, mega-distribuidores, pequeños almacenes y cliente final, lo que explica variaciones del precio sobre todo en aquellos escenarios de venta en que la relación entre los costos de transporte la distancia recorrida y la disponibilidad de centros de almacenamiento no esta tan desarrollada. Lo que conlleva a que la venta directa en ubicaciones geográficas alejadas sea menor en contraste con los principales centros de distribución de insumos. De otro lado, el grado de especialización de los cultivos, sobre todo los permanentes influyen en los cambios de precios, debido a que la trayectoria de estos últimos esta localizada en agroindustrias que cuentan con un nivel de desarrollo por encima del promedio de cultivos que no producen a gran escala.

Finalmente se establecen diferencias marcadas entre el productor final y el comercializador de insumos, derivadas principalmente de la composición del cultivo, el uso intensivo o no del insumo, la capacidad de adquisición del insumo y los medios a través de los cuales se puede cubrir el costo de transporte y comercialización dentro de la cadena.

por lo tanto, hay una fuerte ruptura entre la importación del producto, su comercialización y el consumo final, en ninguno de los casos, los eslabones están completamente desarrollados, lo que permite la existencia de una alta concentración del producto en manos de muchos comercializadores sobre todo minoristas que pueden ejercer cambios en los precios al consumidor final.

Desde los costos de adquisición del insumo por parte del consumidor final, también existe una distorsión que afecta el precio y que tiene que ver con excesos de demanda provenientes de la sobreutilización de insumos por unidad de suelo así como por ciclo productivo del cultivo, asociado a una baja capacitación en su uso que puede ir en detrimento de la eficiencia de los insumos de acuerdo con su propósito final, es así, como además de la necesidad de su uso, también se da un sobredimensionamiento a la demanda en estas condiciones, en otros casos, a un acaparamiento de insumos por parte de grandes cultivadores que ejercen presión sobre los inventarios finales de venta al público.

² Documento de Política No. 6 Insumos Agropecuarios

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.019/21 Senado **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA EL CONTROL DE PRECIOS DE LOS AGROQUIMICOS, SE INCENTIVA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA NACIONAL, SE FORTALECE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

VI. Consideraciones finales.

Por las consideraciones expuestas en la presente exposición de motivos, presento ante el Honorable Senado de la República el Presente proyecto de Ley, que servirá de ajuste a los mecanismos de la política de precios de los agroquímicos en el territorio nacional, con el fin de incentivar la política productiva del agro colombiano.

Con fundamento en lo anterior, el estudio derivado de las condiciones de los precios y su regulación a nivel microeconómico implican los límites técnicos hasta los cuales el Estado colombiano puede intervenir a través de la política de precios fundamentado en los regímenes que para sus fines se cuentan dentro de la misma.

De los Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador
Autor
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2021 SENADO

por medio del presente proyecto de ley se modifica la Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva a los artículos 350, 351, 352, 353, 353A, 354, 355, 356, 356A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367A, 367B y se dictan otras disposiciones.

| | |
|--|--|
| <p>Bogotá D.C. 20 de julio de 2021</p> <p>Doctores ARTURO CHAR CHALJUB Presidente Senado de la República</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República</p> <p>Ref. Proyecto de Ley “Por medio del presente proyecto de ley se modifica la Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva a los artículos 350, 351, 352, 353, 353-A, 354, 355, 356, 356-A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367 A, 367-B y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Me permito radicar Proyecto de Ley de la referencia para que se trámite en el Congreso y sea ley de la República.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ Senador de la República Partido Colombia Justa Libres Autor</p> | <p>Honorables Senadores: Presento a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley con el propósito que se convierta en ley de la República dada la importancia de la protección de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de especial protección constitucional.</p> <p>1. Exposición de motivos</p> <p>ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El proyecto de ley se presenta en la legislatura 2021 – 2022, para convertirse en ley de la República en el presente período legislativo.</p> <p>ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La presente iniciativa legislativa buscar modificar la Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva a los artículos 350, 351, 352, 353, 353-A, 354, 355, 356, 356-A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367 A, 367-B, <i>el cual quedará así:</i></p> <p>“Artículo 367-C de la ley 599 de 2000. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA. Las penas previstas en los artículos 350, 351, 352, 353, 353-A, 354, 355, 356, 356-A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367 A, 367-B de la Ley 599 de 2000, se aumentarán a la mitad, cuando para la comisión de los delitos se constriña, induzca, utilice o instrumentalice a un menor de 18 años. Quien, para el momento de la condena en firme, sea beneficiario de subsidios económicos de origen público, le serán cancelados definitivamente por la autoridad competente.”</p> <p>FUNDAMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley tiene como objeto aumentar las penas a la mitad, cuando para la comisión de los delitos DE PELIGRO COMUN O QUE PUEDEN OCASIONAR GRAVE PERJUICIO PARA LA COMUNIDAD Y OTRAS INFRACCIONES, se constriña, induzca, utilice o instrumentalice a un menor de 18 años.</p> |
| <p>LOS DELITOS DE PELIGRO COMÚN O QUE PUEDEN OCASIONAR GRAVE PERJUICIO PARA LA COMUNIDAD Y OTRAS INFRACCIONES.</p> <p>Los delitos de peligro común o que pueden ocasionar grave perjuicio para la comunidad y otras infracciones doctrinalmente son denominados como “delitos de riesgo”, caracterizados por ser tipos penales donde no se requiere que se produzca un resultado material de lesión o daño, y en los cuales solo basta el peligro abstracto y la alta probabilidad de menoscabo de un bien jurídicamente protegido, para que el autor responda penalmente, siendo tipos de mera conducta.</p> <p><i>“Son ilícitos de mera conducta, de comisión instantánea, realizables por cualquier persona y de ordinario abiertos, pero con un nivel de apertura que no viola el principio de estricta legalidad, ni impide individualizar los comportamientos prohibidos. La previsible transgresión de varias normas los ubica como pluriofensivos y la teoría jurídica los identifica como dolosos, porque el agente ejecuta la acción libre y voluntariamente, a sabiendas de su ilicitud, sin importarle la afectación de la seguridad pública, la tranquilidad social y la convivencia ciudadana.”¹</i></p> <p>Estos delitos se encuentran consagrados en el capítulo II del título XII, especialmente en los artículos 350 a 367-B, en los cuales se tipifica y sancionan los tipos penales de peligro común, los cuales son:</p> <p>1) artículo 350. incendio, 2) artículo 351. daño en obras de utilidad social, 3) artículo 352. provocación de inundación o derrumbe, 4) artículo 353. perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, 5) artículo 353A. obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, 6) artículo 354. siniestro o daño de nave, 7) artículo 355. pánico, 8) artículo 356. disparo de arma de fuego contra vehículo, 9) artículo 357. daño en obras o elementos de los servicios de comunicaciones, energía y combustibles, 10) artículo 358. tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos., 11) artículo 359. empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, 12) artículo 360. modalidad culposa, 13) artículo 361. introducción de residuos nucleares y de desechos tóxicos, 14) artículo 362. perturbación de</p> | <p>instalación nuclear o radiactiva, 15) artículo 363. tráfico, transporte y posesión de materiales radiactivos o sustancias nucleares, 16) artículo 364. obstrucción de obras de defensa o de asistencia, 17) artículo 365. fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, 18) artículo 366. fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos, 19) artículo 367. fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, 20) artículo 367-A. empleo, producción, comercialización y almacenamiento de minas antipersonal, 21) artículo 367-B. ayuda e inducción al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal.</p> <p>Algunas de estas formas de violencia se presentan en escenarios de aglomeración de personas como manifestaciones colectivas en el marco de las protestas sociales, entre otros, los cuales en muchos casos cuentan con la autorización de personas o grupos organizados que se valen de la instrumentalización de niños, niñas y adolescentes para la comisión de dichos delitos.</p> <p>Frente al uso de niños, niñas y adolescentes ha dicho la Corte Constitucional²: <i>La penalización autónoma del uso de menores de edad con fines delictivos, representa una decisión de política criminal que desarrolla importantes fines constitucionales como es la protección a los niños y adolescentes de toda forma de violencia física o moral (Art. 44 C.P.). La creación de este tipo penal puede dar lugar al fenómeno del concurso de delitos (ideal o material), respecto de los cuales el legislador ha establecido mecanismo de racionalización de la respuesta punitiva (Art. 31 Cod. P.). De cualquier modo, frente a concurso aparente de normas o tipos penales, el operador jurídico, en el ámbito de su autonomía, cuenta con herramientas interpretativas como los principios de especialidad, subsidiariedad, consunción o alternatividad, cuyo cometido es enfrentar, en el plano judicial, eventuales riesgos de vulneración del non bis in idem.</i></p> <p>La posición de UNICEF frente al uso de menores en manifestaciones sociales.</p> <p>Es necesario tener en cuenta que el presente proyecto de ley busca aumentar las penas a la mitad para quienes comentan delitos consagrados de peligro común o que pueden ocasionar grave perjuicio para la comunidad y otras infracciones, y que para su comisión se valgan de niños, niñas o adolescentes y no limitar el derecho de los niños a la asociación.</p> |

¹ Delitos de peligro común. WHANDA FERNÁNDEZ LEÓN, Docente Universidad Nacional 25 de octubre de 2019

² Sentencia C 121-2012. Corte Constitucional.

| | |
|--|--|
| <p>Para ello se abordará la posición de UNICEF sobre de delgada línea entre el derecho a la asociación de niños y niñas y la instrumentalización de los niños en la comisión de delitos.</p> <p>“CARACAS, 7 de julio de 2017 – <i>Ante la participación de niños, niñas y adolescentes en manifestaciones sociales en Venezuela que en ocasiones terminan en acciones violentas, UNICEF reitera su preocupación por su exposición a riesgos para la integridad física y emocional.</i></p> <p><i>Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a participar y expresar su opinión sobre cuestiones que les afectan, de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño. Bajo el principio de corresponsabilidad en la protección de la niñez, el Estado, las familias y la sociedad tienen el rol de asegurar su protección y de fomentar el ejercicio progresivo de los derechos en el marco de valores tales como la tolerancia, la resolución pacífica de conflictos, y la convivencia armónica.</i></p> <p><i>UNICEF insta a los dirigentes, convocantes y participantes en manifestaciones públicas a que éstas sean pacíficas y a que, junto con las familias, orienten apropiadamente a niños, niñas y adolescentes y eviten su exposición a situaciones de amenaza. Igualmente, UNICEF llama al sistema nacional de protección a redoblar esfuerzos para garantizar de forma efectiva la protección de la niñez y la difusión de sus derechos entre todos los sectores implicados en la dinámica de las manifestaciones.</i></p> <p><i>UNICEF reitera su disposición a fortalecer, en el marco del programa de país acordado, la cooperación necesaria para asegurar la protección de niñas, niños y adolescentes.”³</i></p> <p>La posición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF</p> <p>³ https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/declaraci%C3%B3n-unicef-riesgos-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-adolescentes-escenarios-protesta</p> | <p>En concepto⁴ emitido por el ICBF donde se resolvió el problema jurídico: ¿Puede utilizarse a niños, niñas y adolescentes en protestas o manifestaciones para llamar la atención de los diferentes medios de comunicación y de la comunidad en general?, se concluyó lo siguiente:</p> <p><i>“Toda persona tiene derecho a realizar protestas y manifestaciones pacíficas, se trata de un derecho fundamental con raigambre constitucional, sin embargo, tiene limitaciones legales, como pueden ser el orden público, el interés general u otros derechos fundamentales de igual o mayor prevalencia en el ordenamiento jurídico.</i></p> <p><i>Los niños, las niñas y adolescentes son sujetos de una especial protección reforzada por parte del estado, la sociedad y la familia, y siempre debe privilegiarse su interés superior y protección integral en las actuaciones administrativas o judiciales donde se discutan sus derechos.</i></p> <p><i>Al realizar la comunidad actos de protestas y manifestaciones públicas con la participación de niños, niñas y adolescentes, debe tenerse en cuenta la voluntad o consentimiento de estos, es decir, bajo ningún motivo puede obligárseles a participar en estos eventos, de considerarlo ellos mismos, es deber de sus padres guiarlos y orientarlos en el ejercicio de este derecho, y de ser necesario corregirlos para la correcta participación en la protesta o manifestación, así como el acompañamiento directo de ellos o de un adulto responsable que hallan designado.”</i></p> <p>EL PROYECTO DE LEY.</p> <p>Por medio del presente proyecto de ley se creará un nuevo Artículo 367-C mediante el cual se crea una circunstancia de agravación punitiva, aumentando la pena a la mitad, cuando para la comisión de los delitos DE PELIGRO COMUN O QUE PUEDEN OCASIONAR GRAVE PERJUICIO PARA LA COMUNIDAD Y OTRAS INFRACCIONES consagrados en los artículos 350, 351, 352, 353, 353-A, 354, 355, 356, 356-A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367 A, 367-B de la Ley 599 de 2000, se constriña, induzca, utilice o instrumentalice a un menor de 18 años.</p> <p>⁴ CONCEPTO 155 DE 2014 (noviembre 10). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. 10400/240418.</p> |
| <p>Asimismo, se prevé como pena privativa de otros derechos, la pérdida de subsidio económicos de origen público, los cuales le serán suspendidos definitivamente, a quien resulte condenado por los citados delitos dada su naturaleza.</p> <p>Los tipos penales antes citando no cuentan con circunstancias de agravación punitiva cuando se cometan a través o por intermedio de niños, niñas y adolescentes, siendo necesario elevar las penas cuando los tipos se comentan bajo los cuatro verbos rectores propuestos: <i>i) constreñir, ii) inducir, iii) utilizar o iv) instrumentalizar.</i></p> <p>Constreñir: según la definición de la RAE, corresponde a:</p> <ol style="list-style-type: none"> tr. Obligar, precisar, compeler por fuerza a alguien a que haga y ejecute algo. tr. Oprimir, reducir, limitar. <i>Las reglas rígidas constriñen la imaginación.</i> tr. Apretar y cerrar, como oprimiendo. <p>Uso de la fuerza física <i>vis absoluta</i> o fuerza psicológica <i>vis compulsiva</i>, a hacer algo.</p> <p>Inducir: según la definición de la RAE, corresponde a:</p> <ol style="list-style-type: none"> tr. Mover a alguien a algo o darle motivo para ello. <i>Todo me induce a pensar que no vendrá.</i> U. t. c. intr. <i>Su conducta indujo a sospecha.</i> tr. Provocar o causar algo. <i>El médico decidió inducir el parto.</i> <p>Utilizar: según la definición de la RAE, corresponde a:</p> <ol style="list-style-type: none"> tr. Hacer que algo sirva para un fin. tr. Aprovecharse de algo o de alguien. <p>Instrumentalizar. según la definición de la RAE, corresponde a:</p> <ol style="list-style-type: none"> tr. Utilizar algo o a alguien como instrumento para conseguir un fin. | <p>El aumento de penas al doble, busca castigar con mayor severidad el uso de niños, niñas y adolescentes en los delitos de peligro y reprochar con mayor rigor su integridad como sujetos de especial protección constitucional en virtud del principio Pro In Fans⁵.</p> <p>MARCO JURISPRUDENCIAL</p> <p>La presencia cada vez mayor de los niños en los grupos humanos, su estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y por ser quienes representan el futuro de los pueblos, provocó con el tiempo un creciente y evolutivo interés de parte de la comunidad internacional, al grado de imponerse la necesidad de reconocer, precisar, proteger y consolidar sus derechos al amparo de unas categorías políticas y sociales que otorguen suficiente soporte al discurrir de su crecimiento, en orden a asegurarles un proceso de formación y desarrollo en condiciones óptimas y adecuadas, acorde con el papel relevante y trascendental que están llamados a cumplir en la sociedad⁶.</p> <p>Ese reconocimiento, tal como lo puso de presente en sus considerandos la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, posteriormente aprobada en Colombia a través de la Ley 12 de 1991, aparece en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.</p> <p>En coordinación con el derecho internacional, la Constitución Política de 1991, en sus artículos 44 y 45, consagra expresamente el principio de especial protección del menor, a través de los siguientes postulados básicos: (i) le impone a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo libre, armónico e integral; (ii) establece como principio general que los derechos de los niños prevalecerán sobre los derechos de los demás y que serán considerados fundamentales para todos los efectos, exigiendo privilegiar y asegurar su ejercicio y goce con total plenitud; (iii) reconoce</p> <p>⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-608/07</p> <p>⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-1068 de 2002 y C-149 de 2009</p> |

que los niños son titulares de todos los derechos consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Colombia; (iv) ordena proteger a los niños contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos; y (v) le reconoce a los adolescentes el derecho a la protección y a la formación integral, imponiéndole al Estado y a la sociedad el deber de garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.⁷

La jurisprudencia constitucional ha precisado que se considera niño a todo ser humano menor de dieciocho (18) años. También ha explicado que la distinción efectuada por la Ley 1098 de 2006, así como por los artículos 44 y 45 de la Constitución Política entre niños y adolescentes no buscó excluir a estos últimos de la protección integral otorgada a la niñez, ni reconocerles distinto margen de protección, sino ofrecerles espacios de participación en los organismos públicos y privados que adopten decisiones que los conciernen, teniendo en cuenta su mayor grado de desarrollo físico y mental⁸.

MARCO JURIDICO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

Es importante resaltar el tratamiento especial y preferente del menor de cara al Derecho Internacional Público a través del llamado principio del “interés superior del niño”, consagrado por primera vez en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre derechos del niño y reproducido después en distintos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art.25-2), la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 (arts. 23 y 24), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica) y la Convención Sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (art. 3°- 1).⁹

⁷ Corte Constitucional C-468 de 2009.
⁸ Sentencia C-092 de 2002. En el mismo sentido, Sentencias C-1068 de 2002, C170 de 2004, C-247 de 2004, C-507 de 2004, C-034 de 2005, C-118 de 2006, C-228 de 2008 y C-069 de 2016.
⁹ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal.SP15870-2016 Radicación 44931 (Aprobado Acta No. 346). Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los congresistas que examinen el presente Proyecto de Ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto de ley, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que tramite el mismo.

El principio 2° de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 señala sobre el particular:

“El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental que se atenderá será el interés superior del niño”.

El numeral 1° del artículo 3° de la Convención sobre Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 e incorporada a nuestro derecho interno mediante la Ley 12 de 1991, establece:

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha entendido que el mandato de protección especial de los menores de edad no puede mirarse únicamente desde la perspectiva de una garantía objetiva, sino como la manifestación de un derecho subjetivo fundamental a ser atendido con particular énfasis, esto es, a obtener un apoyo prioritario. Por eso, ha dicho que el derecho de protección¹⁰ “es correlativo al deber del Estado de adoptar normas jurídicas que protejan al menor, habida cuenta de su vulnerabilidad, de sus condiciones reales de vida a medida que evoluciona la sociedad y su entorno inmediato, y de su exposición a soportar las consecuencias de las decisiones que adopten los mayores, sin considerar el interés superior del menor”¹¹

IMPACTO FISCAL
 El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal.

CONFLICTO DE INTERÉS

¹⁰ Ibídem
¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2004.

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2021 SENADO

“Por medio del presente proyecto de ley se modifica la Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva a los artículos 350, 351, 352, 353, 353-A, 354, 355, 356, 356-A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367 A, 367-B y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

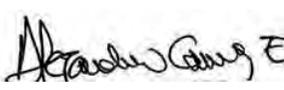
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar la Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva a los artículos 350, 351, 352, 353, 353-A, 354, 355, 356, 356-A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367 A, 367-B, el cual quedará así:

“Artículo 367-C de la Ley 599 de 2000. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA. Las penas previstas en los artículos 350, 351, 352, 353, 353-A, 354, 355, 356, 356-A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367 A, 367-B de la Ley 599 de 2000, se aumentarán a la mitad, cuando para la comisión de los delitos se constriña, induzca, utilice o instrumentalice a un menor de 18 años. Quien para el momento de la condena en firme por estos delitos, sea beneficiario de subsidios económicos de origen público, le serán suspendidos definitivamente por la autoridad competente.”

Artículo 2. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los H. Congresistas:


JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
 Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres
 Autor

| | |
|--|---|
|  <p>EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO Honorable Senador de la República Partido Político Colombia Justa Libres</p>  <p>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante a la Cámara Centro Democrático</p>  <p>ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático Coautor</p>  <p>MARGARITA MARÍA RESTREPO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático Coautor</p>  <p>GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI Representante a la Cámara por Risaralda Centro Democrático Coautor</p>  <p>ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República Centro Democrático Coautor</p>  <p>MARIA DEL ROSARIO GUERRA Senadora de la República Centro Democrático Coautor</p>  <p>HENRY CUELLAR RICO Representante a la Cámara por Huila Centro Democrático Coautor</p> |  <p>EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA Representante a la Cámara por Santander Centro Democrático Coautor</p>  <p>MILLA PATRICIA ROMERO SOTO Senadora de la República Centro Democrático Coautor</p>  <p>JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático Coautor</p>  <p>RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República Partido Centro Democrático Coautora</p>  <p>HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas Coautora</p> |
|--|---|

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.020/21 Senado “**POR MEDIO DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000, ADICIONANDO UNA CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN PUNITIVA A LOS ARTÍCULOS 350, 351, 352, 353, 353A, 354, 355, 356, 356A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367A, 367B Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JOHN MILTON RODRÍGUEZ, EDUARDO EMILIO PACHECO, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, MILLA PATRICIA ROMERO; y los Honorables Representantes CHRISTIAN GARCÉS ALJURE, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, MARGARITA MARÍA RESTREPO, GABRIEL JAIME VALLEJO, HENRY CUELLAR RICO, EDWIN BALLESTEROS ARCHILA, JOHN JAIRO BERMÚDEZ, YENICA SUGEIN ACOSTA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

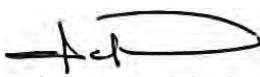
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 21 DE 2021 SENADO

por el cual se modifica el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, garantizando la cobertura y calidad del servicio educativo en el país.

| | |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">Proyecto de Ley N.º. de 2021</p> <p style="text-align: center;">“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY 715 DE 2001, GARANTIZANDO LA COBERTURA Y CALIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO EN EL PAÍS”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, el cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia, limitaciones o déficit de calidad, en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial, podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares, cuando las circunstancias así lo requieran, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p> <p>Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.</p> <p>La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no</p> | <p>estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p> <p>Artículo 2. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables senadores,</p>  <p>María Fernanda Cabal Molina Senadora de la República</p> |
| <p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. OBJETO</p> <p>La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, el cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009, garantizando la cobertura y calidad del servicio educativo en el país. Esta iniciativa pretende ampliar el marco de competencia de las entidades territoriales, permitiéndoles contratar con establecimientos no oficiales cuando exista un déficit de calidad en las instituciones del Sistema Educativo Oficial</p> <p>II. JUSTIFICACIÓN</p> <p>Con la Constitución de 1991 nació el derecho a la educación, contemplado en el artículo 67, que indica:</p> <p><i>“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales</i></p> | <p><i>participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”¹</i></p> <p>Como lo expresa la Corte Constitucional en su Sentencia T-779 de 2011, la educación tiene una doble connotación, por una parte, es un derecho fundamental y por otra, un servicio público enfocado a la formación de los ciudadanos.² La educación como derecho fundamental e inherente del ser humano, permite que el individuo pueda desarrollarse en sociedad y fortalecer sus habilidades cognitivas, físicas, culturales y sociales, entre otras.</p> <p>La educación no solo es reconocida por la carta política, sino también por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968), el Protocolo adicional de San Salvador (Convención Americana de Derechos Humanos), la Convención sobre los derechos de los niños y niñas suscrita por Colombia en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, que en referencia al derecho a la educación de los menores, establece que: “ésta es obligatoria, gratuita y compatible con la dignidad humana, haciendo indispensable la garantía de su acceso como componente esencial de este derecho”³ y, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 26 manifiesta que:</p> <p><i>“Toda persona tiene derecho a la educación. Esta debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.”⁴</i></p> <p>De lo anterior, se concibe a la educación como derecho fundamental y servicio público reconocido por la doctrina nacional e internacional que impone una obligación a cargo del Estado de proporcionar las condiciones e infraestructura suficiente, para hacer efectivo el uso y goce de este derecho.</p> |

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 67

² Sentencia T-779 de 2011

³ Convención sobre los derechos de los niños y niñas

⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 26

En la Sentencia T-1030 de 2006, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte precisó que:

*"la educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática. Es por ello que la Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que ésta (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características."*⁵

Ahora bien, la educación, vista como derecho fundamental y servicio público obliga a que el Estado y sus instituciones, garanticen la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del servicio educativo. Sobre este particular, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-428 de 2012, recordó que, además de entender el acceso y la permanencia en el sistema educativo como elementos propios del derecho a la educación, la Corte ha incluido en el núcleo de dicho derecho los parámetros establecidos en la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que señala cuatro componentes estructurales:

"Como derecho y como servicio público, la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional: (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que

⁵ Sentencia T-1030 de 2006

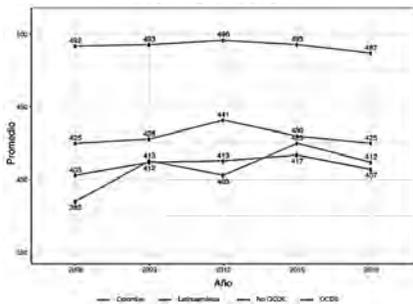
*se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse."*⁶ (Subrayado fuera de texto).

Colombia tiene un importante avance en cobertura educativa, que según la última medición del DANE (2019) alcanzó el 90,58%, en ese sentido el Estado colombiano está dando una adecuada respuesta a los parámetros de asequibilidad y accesibilidad, que lamentablemente no se está traduciendo en un avance sostenido en términos de calidad, elemento clave para la aceptabilidad del sistema educativo. En la actualidad, la calidad de la educación en Colombia se mide mediante pruebas estandarizadas como la que presenta la OCDE (Pruebas PISA) y las pruebas de estado (Prueba Saber 11), las cuales miden el avance en la calidad de la educación y permiten dirigir las políticas públicas para su mejoramiento.

En la más reciente medición de la que Colombia fue participante dentro de las Pruebas PISA, el país obtuvo resultados deficientes en las tres categorías evaluadas: en Lectura el promedio obtenido fue de 412 puntos, 391 puntos en Matemáticas y 413 puntos en Ciencias.

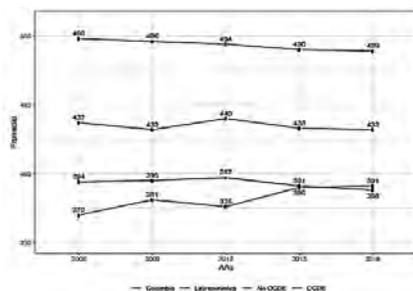
En la categoría de Lectura, a pesar de que entre 2006 y 2018 el resultado promedio aumentó 27 puntos, el país descendió 13 puntos respecto a la medición inmediatamente anterior (2015) como puede evidenciarse en la siguiente gráfica elaborada por el Ministerio de Educación Nacional:

⁶ Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

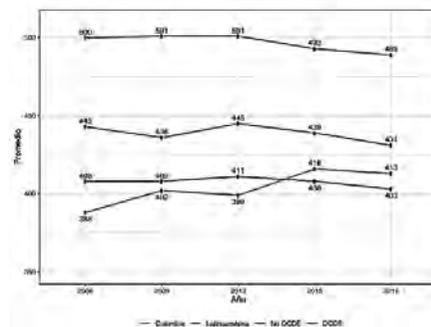


Gráfica 1: Histórico de resultados Pruebas PISA (Lectura)
Fuente: Informe Nacional Pruebas PISA 2018, Ministerio de Educación Nacional

En la medición del área de Matemáticas, por otro lado, el promedio de Colombia pasó de 370 a 391 entre 2006 y 2018, lo cual representa un aumento de 21 puntos, y el promedio entre 2015 y 2018 aumentó tan solo un punto, pasando de 390 a 391, lo que no representa un progreso significativo.



Gráfica 2: Histórico de resultados Pruebas PISA (Matemáticas)
Fuente: Informe Nacional Pruebas PISA 2018, Ministerio de Educación Nacional



Gráfica 3: Histórico de resultados Pruebas PISA (Ciencias)
Fuente: Informe Nacional Pruebas PISA 2018, Ministerio de Educación Nacional

En materia de Ciencias, el puntaje promedio de Colombia pasó de 388 puntos en 2006 a 413 en 2018, un aumento de 25 puntos, pero el resultado bajó tres puntos entre 2015 y 2018.

Lo anterior, no solo evidencia que en todas las categorías evaluadas el país alcanzó un promedio muy por debajo del obtenido por los países de la OCDE, también deja claro que la calidad de la educación en Colombia no presenta una tendencia al alza, por el contrario, entre 2006 y 2018 tuvo un comportamiento errático. La educación en Colombia, en ese sentido, sigue teniendo una grave crisis de calidad, que preocupa aún más cuando se hace el análisis de la enorme brecha existente entre los establecimientos públicos, tanto urbanos como rurales y los establecimientos privados.

Sin embargo, antes de proceder con dicho examen, vale la pena destacar que, en Colombia, por mandato Constitucional, la prestación del servicio educativo no está únicamente en manos de instituciones oficiales. El artículo 68 de la carta política establece:

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo

de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado."

La educación en Colombia, como servicio público, se rige también por las disposiciones contenidas en el artículo 365 de la Constitución Política, el cual establece el marco constitucional de los servicios públicos y deja expreso que estos pueden ser prestados por particulares

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita." (Subrayado fuera de texto).

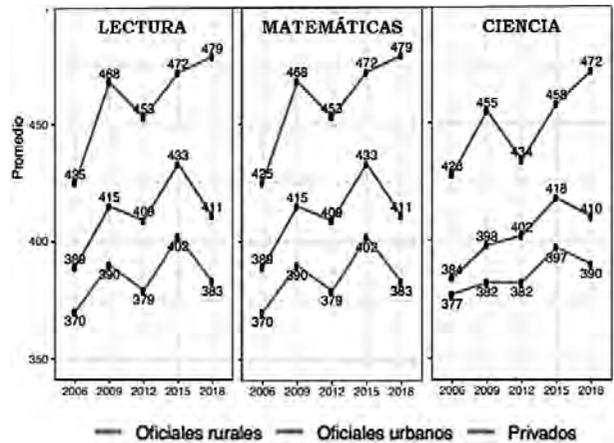
En efecto, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), desarrolla estos mandatos constitucionales en su artículo 3, permitiendo la prestación

Artículo 3. Prestación del Servicio Educativo. Modificado por el art. 1, Ley 1650 de 2013. El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente, los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.

De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidarios, cooperativo o sin ánimo de lucro." (Subrayado fuera de texto).

Por fortuna, el Informe Nacional Pruebas PISA publicado por el Ministerio de Educación Nacional, en el año 2018, tuvo en cuenta el tipo de establecimiento dentro de su análisis y dejó en evidencia la marcada diferencia que existe entre los establecimientos educativos privados y los

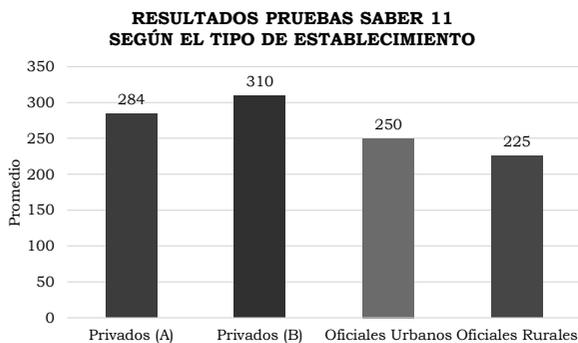
oficiales, tanto urbanos como rurales en el desempeño del proceso de aprendizaje de los estudiantes.



Gráfica 4: Brecha de resultados según el tipo de establecimiento educativo (PISA)
Fuente: Elaboración propia con los datos del Informe Nacional Pruebas PISA 2018, Ministerio de Educación Nacional

En las tres categorías evaluadas se presenta una brecha entre los establecimientos privados y los establecimientos oficiales, brecha que se hace más profunda cuando se entra a considerar los establecimientos oficiales en la zona rural. En Lectura la diferencia es de 68 sobre 96 puntos respectivamente; en Matemáticas también de 68 sobre 96; y en Ciencia de 62 sobre 82 puntos. Estos resultados son aún más relevantes si se consideran desde una perspectiva histórica, pues mientras los establecimientos privados mejoraron entre 2015 y 2018, los establecimientos oficiales urbanos y rurales cayeron en su desempeño, haciendo que la brecha existente siga ampliándose, en perjuicio de los niños, niñas y adolescentes que reciben formación en el sistema público.

Las Pruebas PISA no son las únicas que demuestran la brecha en la calidad según los tipos de establecimiento. Las Pruebas Saber 11, aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) arrojaron en su última medición, resultados reveladores; Entre los colegios oficiales urbanos y los colegios privados de calendario A existe una brecha de 34 puntos, y de 59 con los establecimientos oficiales rurales. Entre los colegios privados de calendario B y los establecimientos oficiales la brecha es aún mayor, de 60 puntos con los colegios urbanos y de 85 con los rurales.



Gráfica 5: Brecha de resultados según el tipo de establecimiento educativo (ICFES)
Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Ministerio de Educación Nacional en respuesta a derecho de petición.

Los resultados de los establecimientos oficiales en ambas pruebas demuestran que uno de los principales problemas de la educación en Colombia es el déficit de calidad de los establecimientos oficiales, el cual está agravándose como consecuencia de los eventos recientes, que involucran, protestas y paros que afectan de manera grave el proceso educativo de los niños, niñas y jóvenes. d

Durante la pandemia declarada por la expansión de la COVID-19 los establecimientos educativos, públicos y privados del país, se vieron obligados a cancelar las clases presenciales y a implementar sistemas de educación virtual. El desafío más grande, luego de un año de pandemia ha

sido alcanzar la inmunidad de rebaño, para normalizar los sectores, incluido el de la educación, que desde el mes de septiembre viene adelantando planes para el regreso a clases en alternancia.

Las manifestaciones que se produjeron en Colombia desde el 28 de abril de 2021, supusieron el cese de actividades por parte de los docentes de los establecimientos públicos de educación, lo que produjo casos de deserción escolar, serios retrasos en el cronograma de formación de los estudiantes y frenó el avance del regreso a clases en dichos establecimientos. Desde el inicio de los esfuerzos del Gobierno Nacional para garantizar el regreso a clases, la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) se opuso categóricamente a la alternancia, lo que llevó al Ministerio de Educación Nacional a publicar la Resolución 777 de 2021, en la que se indicó que desde el mes de Julio iniciaría la presencialidad plena.

Sin embargo, al momento de la presentación de este proyecto de ley, la brecha entre los establecimientos privados y oficiales, podía evidenciarse también en el regreso a clases:



Gráfica 6: Avance del regreso a clases de los establecimientos privados
Fuente: Observatorio de Gestión Educativa, Fundación Empresarios por la Educación

Mientras los establecimientos privados tienen el 48,4% de sus sedes operando, los establecimientos oficiales de educación solo alcanzan un 29,7% de operación. Esto se refleja también en el porcentaje de estudiantes en alternancia, que en el caso de los colegios privados es del 29,6%, más del doble que el 13,9% alcanzado por los colegios públicos, en los cuales aún hay más de 6 millones de niños, niñas y adolescentes que no han podido

retomar sus clases con normalidad. Sin duda esto seguirá profundizando el déficit de calidad.



Gráfica 7: Avance del regreso a clases de los establecimientos oficiales
Fuente: Observatorio de Gestión Educativa, Fundación Empresarios por la Educación

Esta iniciativa pretende ofrecer una alternativa para que los estudiantes del país puedan acceder a la calidad que hoy ofrece la prestación del servicio educativo por parte de los establecimientos privados, para ello se recurre a las diferentes modalidades de contratación que hoy contribuyen al mejoramiento de la cobertura y que tienen un gran potencial para devolverle la aceptabilidad a la educación que reciben cerca de 8 millones de estudiantes, hoy obligados por las circunstancias a asistir a establecimientos oficiales.

En la actualidad las entidades territoriales certificadas pueden contratar la prestación del servicio público de educación con establecimientos a través de cinco modalidades de contratación, regladas por el Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Estas modalidades son: Los contratos de prestación del servicio educativo, los contratos para la administración del servicio educativo, los contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a celebrarse con iglesias o confesiones religiosas, la contratación con establecimientos educativos mediante subsidio a la demanda y los contratos de Prestación del Servicio Educativo con Establecimientos Educativos no Oficiales de Alta Calidad:

*categoria A+, o la que haga sus veces, en las condiciones de calidad establecidas por el contratante, atendiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.*⁷ (Subrayado fuera de texto).

Sin embargo, la competencia de contratar el servicio educativo con establecimientos privados, está condicionada por el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009. Según esta disposición legal deben demostrarse la insuficiencia o limitaciones en los establecimientos educativos oficiales de la jurisdicción de la entidad territorial, en ese sentido, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales deben elaborar anualmente un Estudio de Insuficiencia y Limitaciones para poder contratar utilizando alguna de las modalidades ya expuestas.

Hay que anotar que el Estudio de Insuficiencia y Limitaciones solo considera una parte de los componentes que la Corte Constitucional ha reconocido como parte del núcleo esencial del derecho a la educación, pues las variables que deben incluirse en el diagnóstico de dicho estudio, la cobertura del sistema educativo, el análisis de oferta y el análisis de demanda por cupos en los establecimientos oficiales, solo permite atender a deficiencias en la disponibilidad del servicio.

La presente iniciativa busca modificar el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, sumando a la insuficiencia y las limitaciones, el déficit de calidad de los establecimientos educativos oficiales, lo que permitirá a las entidades territoriales contratar con establecimientos no oficiales para brindar mayor aceptabilidad al sistema y ofrecer a los estudiantes educación de calidad, en cumplimiento de los tratados internacionales, normas constitucionales y legales que reconocen la supremacía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como superiores frente al derecho de los demás ciudadanos.

III. MARCO NORMATIVO

1. Instrumentos Internacionales ratificados por Colombia parte del Bloque de Constitucionalidad.

⁷Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación

Artículo 2.3.1.3.1.6. Tipos de contrato para la prestación del servicio público educativo. De conformidad con lo previsto en el artículo 2.3.1.3.1.1 de este decreto y sin perjuicio de la observancia de los principios generales contenidos en el Estatuto General de Contratación Pública, las entidades territoriales certificadas podrán celebrar los siguientes contratos para la prestación del servicio público educativo:

1. **Contratos de prestación del servicio educativo.** Contratos mediante los cuales una entidad territorial certificada contrata la prestación del servicio público educativo con el propietario de un establecimiento educativo no oficial de reconocida trayectoria e idoneidad, durante un (1) año lectivo, en las condiciones de calidad establecidas por el contratante, atendiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional. El contratista deberá contar con el PEI o el PEC aprobado, así como con la licencia de funcionamiento expedida por la secretaría de educación de la entidad territorial certificada en donde prestará el servicio educativo.

2. **Contratos para la administración del servicio educativo.** Contrato mediante el cual el contratista seleccionado a través de un proceso de licitación, se compromete a administrar uno o varios establecimientos educativos de carácter oficial, ofreciendo una canasta educativa que cumpla con altos estándares de calidad.

3. **Contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a celebrarse con iglesias o confesiones religiosas.** Contrato mediante el cual una iglesia o confesión religiosa se compromete a promover e implementar estrategias de desarrollo pedagógico en uno o varios establecimientos educativos oficiales. En el marco de estos contratos, la entidad territorial certificada aporta la infraestructura física, el personal docente, directivo docente y administrativo con el que cuente cada establecimiento educativo oficial, y por su parte, la iglesia o confesión religiosa aporta los componentes que la entidad territorial no pueda suministrar. En estos contratos, la iglesia o confesión religiosa siempre aporta el apoyo pedagógico y administrativo para el desarrollo del PEI o del PEC adoptado por el consejo directivo de cada establecimiento educativo oficial. Tales componentes harán parte integral de la canasta educativa contratada.

4. **Contratación con establecimientos educativos mediante subsidio a la demanda.** Contrato mediante el cual las entidades territoriales certificadas en educación distintas a los departamentos y con población proyectada para 2016 superior a 300.000 habitantes, podrán contratar la atención educativa para los estudiantes atendidos previamente mediante contratos de prestación del servicio educativo, con establecimientos educativos de carácter no oficial, bajo los supuestos consagrados en la Sección 6 del presente capítulo.

5. **Contratos de Prestación del Servicio Educativo con Establecimientos Educativos no Oficiales de Alta Calidad.** Contrato mediante el cual una entidad territorial certificada contrata la prestación del servicio público educativo con un establecimiento educativo no oficial, clasificado en la

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968)

Protocolo adicional de San Salvador (Convención Americana de Derechos Humanos)

Convención sobre los derechos de los niños y niñas suscrita por Colombia en Nueva York el 20 de noviembre de 1989

2. Constitución Política de Colombia

Artículo 44, que declara a la educación y la cultura como derechos fundamentales de los niños.

Artículo 67, que trata sobre el derecho a la educación

Artículo 68, que ofrece el marco constitucional para la participación de los establecimientos privados en la prestación del servicio educativo.

Artículo 365, norma que sustenta la participación de particulares en la prestación de los servicios públicos inherentes a la finalidad social del Estado.

3. Normas legales

Ley 115 de 1994: Por la cual se expide la ley general de educación.

Ley 715 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de servicios de educación y salud, entre otros.

4. Jurisprudencia

Sentencia T-467 de 1994. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

Sentencia C -734 de 2003 M.P Álvaro Tafur Galvis

Sentencia C-1157 de 2003 M.P Eduardo Montealegre

Sentencia C-501 de 2005 M.P Manuel José Cepeda Espinosa

Sentencia T- 329 de 2010. M.P Jorge Iván Palacio Palacio

Sentencia T-779 de 2011 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

| | |
|---|--|
| <p>Sentencia T-428 de 2012 M.P Maria Victoria Calle Correa</p> <p>IV. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA</p> <p>En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.</p> <p>De los Honorables senadores,</p>  <p>María Fernanda Cabal Molina Senadora de la República</p> | <p>SECCIÓN DE LEYES</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.021/21 Senado “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY 715 DE 2001, GARANTIZANDO LA COBERTURA Y CALIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO EN EL PAÍS”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p> |
|---|--|

PROYECTO DE LEY NÚMERO 22 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se eliminan la libertad condicional, redenciones y demás beneficios judiciales o administrativos para quienes cometen delitos sexuales y se dictan otras disposiciones.

| <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ DE 2021 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se eliminan la libertad condicional, redenciones y demás beneficios judiciales o administrativos para quienes cometen delitos sexuales y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. INTRODUCCIÓN</p> <p>El abuso sexual contra mujeres y menores de edad es una de las mayores problemáticas criminales que afronta el país. En el 2017, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses realizó más de 20,400 exámenes médico-legales por presunto delito sexual a mujeres y niñas (2,160 más que en el 2016) y en ese mismo año, se abrieron más de 11,100 procesos por violencia sexual contra menores de edad, según reporte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En 2018 la cifra aumentó a 26.065, lo que implica una tasa por cada cien mil habitantes de 52,3, y en 2019 la cifra se incrementó a 26.158.</p> <p>El Estado Colombiano tiene obligaciones internacionales derivadas de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y de la Convención sobre los Derechos del niño (incorporadas a la legislación colombiana mediante la Ley 248 de 1995 y la Ley 12 de 1991 respectivamente) de adoptar todas las medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y los menores.</p> <p>Como consecuencia de esas obligaciones y del preocupante panorama de abuso sexual en Colombia, esta iniciativa legislativa pretende excluir de beneficios judiciales y administrativos a las personas procesadas por el delito de violación. Con esto se genera una mayor protección a los derechos de las víctimas de estos delitos, se garantiza la no repetición y se contribuye a la erradicación de la violencia y la agresión sexual que padecen mayoritariamente las mujeres y los menores de edad.</p> <p>II. CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El proyecto de ley crea una nueva exclusión legal para el subrogado penal de libertad condicional, al disponer que no aplica para las conductas de abuso sexual tipificadas en los delitos de los artículos 205, 207, 208 y 210 del Código Penal. Actualmente este subrogado penal está excluido cuando las víctimas de los delitos sexuales son niños, niñas y adolescentes, dejando por fuera a las personas adultas.</p> <p>Asimismo, elimina la posibilidad que tienen las personas condenadas por estos mismos delitos de acceder a redenciones por actividades de trabajo, estudio, enseñanza o literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos.</p> | <p>III. JUSTIFICACIÓN</p> <p>1. Situación actual</p> <p>Según el informe estadístico del INPEC de abril de 2021¹, los delitos sexuales se encuentran entre aquellos por los que hay más población detenida en las cárceles de Colombia. De acuerdo con este informe hay 7.270 reclusos por el delito de actos sexuales con menores de 14 años (4,5%), 6.193 por el de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (3.8%) y 3.243 (2.0%) el por acceso carnal violento, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>Modalidad delictiva</th> <th>Hombres</th> <th>Mujeres</th> <th>Total</th> <th>Participación en la totalidad de la población carcelaria</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Actos sexuales con menores de 14 años</td> <td>7.179</td> <td>91</td> <td>7.270</td> <td>4.5 %</td> </tr> <tr> <td>Acceso carnal abusivo con menor de 14 años</td> <td>6.133</td> <td>60</td> <td>6.193</td> <td>3.8 %</td> </tr> <tr> <td>Acceso carnal violento</td> <td>3.213</td> <td>30</td> <td>3.243</td> <td>2,0 %</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>16.525</td> <td>181</td> <td>16.706</td> <td>10,3 %</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada en el informe estadístico INPEC, 2021, p.</p> <p>Ahora bien, los resultados de la <i>Encuesta de Prevalencia de Violencia Sexual en Contra de Las Mujeres en el Contexto del Conflicto Armado 2010- 2015</i>² determinaron que durante los seis años objeto de ese estudio 875.437 mujeres fueron víctimas directas de algún tipo de violencia sexual. Este dato indica que anualmente, en promedio, 145.906 mujeres fueron víctimas directas de algún tipo de violencia sexual, 12.158 lo fueron cada mes, 400 cada día y 16 de ellas cada hora.</p> <p>Asimismo, se halló que el 78% de las mujeres (620.418) que manifestaron ser víctimas de violencia sexual no denunciaron los hechos ante las autoridades competentes. El 12,2% de las mujeres que afirmaron no haber denunciado,</p> <p>¹ INPEC (2020). <i>Informe estadístico No.5 2020</i>. Bogotá.</p> <p>² Violaciones y Otras Violencias: Saquen la Guerra De Mi Cuerpo (2017). <i>Encuesta de Prevalencia de Violencia Sexual en Contra de Las Mujeres en el Contexto del Conflicto Armado 2010-2015</i>.</p> | Modalidad delictiva | Hombres | Mujeres | Total | Participación en la totalidad de la población carcelaria | Actos sexuales con menores de 14 años | 7.179 | 91 | 7.270 | 4.5 % | Acceso carnal abusivo con menor de 14 años | 6.133 | 60 | 6.193 | 3.8 % | Acceso carnal violento | 3.213 | 30 | 3.243 | 2,0 % | Total | 16.525 | 181 | 16.706 | 10,3 % |
|---|--|---------------------|---------------|--|-------|--|---------------------------------------|-------|----|-------|-------|--|-------|----|-------|-------|------------------------|-------|----|-------|-------|--------------|---------------|------------|---------------|---------------|
| Modalidad delictiva | Hombres | Mujeres | Total | Participación en la totalidad de la población carcelaria | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actos sexuales con menores de 14 años | 7.179 | 91 | 7.270 | 4.5 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Acceso carnal abusivo con menor de 14 años | 6.133 | 60 | 6.193 | 3.8 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Acceso carnal violento | 3.213 | 30 | 3.243 | 2,0 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 16.525 | 181 | 16.706 | 10,3 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

manifestaron no hacerlo porque no creen ni confían en la justicia.

Las estadísticas permiten sostener que la violencia sexual contra mujeres y niños ha venido incrementando.

En el año 2016 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó que sus médicos realizaron 21,399 exámenes médico legales por presunto delito sexual en todo el país. De esos exámenes, 18,257 se realizaron a mujeres: 15,524 a mujeres menores de 18 años y 2,733 a mayores de edad.³

Exámenes médico-legales por presunto delito sexual en Colombia en el año 2016

| EDAD | HOMBRES | MUJERES | TOTAL |
|-----------------|--------------|---------------|---------------|
| Menores de edad | 2.892 | 15.524 | 18.416 |
| Mayores de edad | 250 | 2.733 | 2.983 |
| TOTAL | 3,142 | 18.257 | 21.399 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos suministrados por el Observatorio de violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2016.

En el 2018 las cifras resultaron aún más alarmantes, pues el Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses reportó que se realizaron 26.065 exámenes medicolegales por presunto delito sexual. Los exámenes médico-legales sexológicos por presunto delito sexual practicados a niños, niñas y adolescentes representó el 87,45 % del total de la violencia sexual.⁴

Exámenes médico-legales por presunto delito sexual en Colombia en el año 2018

| EDAD | HOMBRES | MUJERES | TOTAL |
|-----------------|--------------|---------------|---------------|
| Menores de edad | 3.466 | 19.328 | 22.794 |
| Mayores de edad | 290 | 2.981 | 3.271 |
| TOTAL | 3.756 | 22.309 | 26.065 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos suministrados por el Observatorio de violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2018.

En el 2019 las cifras se incrementaron, de acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal se realizaron 26.158 exámenes médico-legales por presunto delito sexual.⁵

³ observatorio de Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2016). *Exámenes medico legales por presunto delito sexual en Colombia año 2016*.

⁴ INPEC (2019). *Informe estadístico No. 5 2019*. Bogotá.

⁵ observatorio de Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019). *Exámenes medico legales por presunto delito sexual en Colombia año*

mujeres y a adoptar las medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a erradicar todas las formas de violencia contra la mujer tanto en espacios públicos como privados (Punto 4).

Víctimas de violencia sexual y el proceso judicial

En sentencia T-126 de 2018 la Corte Constitucional⁶ expuso como a lo largo de su jurisprudencia ha afirmado que las víctimas de violencia sexual cuentan con los siguientes derechos en el proceso penal:

- (i) A un recurso adecuado y efectivo que asegure la verdad, la justicia y la reparación.
- (ii) A ser escuchadas, expresar su opinión y participar en todo momento en el proceso penal.
- (iii) A ser tratadas con respeto y consideración en espacios de confianza para evitar una segunda victimización. Por ejemplo, evitando el contacto directo con el agresor, la práctica reiterada de exámenes médicos que invadan su intimidad o la repetición innecesaria de los hechos.
- (iv) A no ser objeto de coerción, amenaza o intimidación.
- (v) A que se valore el contexto en el que ocurrieron los hechos sin prejuicios sociales.
- (vi) A que se evalúe la necesidad de valorar pruebas que puedan tener injerencias en la vida íntima de la víctima.
- (vii) A que se entienda que no existe consentimiento real y libre de presiones, por la simple ausencia de rechazo físico o de expresiones que lo exterioricen.
- (viii) A que la investigación penal se conduzca con seriedad y observando el deber de debida diligencia.

Así pues, a la luz de los estándares establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional ha establecido las autoridades judiciales deben encaminar sus actuaciones con perspectiva de género. De esta forma, ha precisado que la debida diligencia implica los siguientes factores:

- (i) oportuna y en un plazo razonable.
- (ii) No tomar decisiones discriminatorias con base en estereotipos de género.
- (iii) Brindar a las víctimas oportunidades para ser oídas y participar dentro del proceso y adoptar mecanismos que faciliten la rendición del testimonio y protejan su intimidad.
- (iv) Dictar mandatos judiciales de amparo para evitar nuevas agresiones y para garantizar la seguridad de la víctima y su familia durante y después

⁶ Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Exámenes médico legales por presunto delito sexual en Colombia en el año 2019

| EDAD | HOMBRES | MUJERES | TOTAL |
|-----------------|--------------|---------------|---------------|
| Menores de edad | 3.335 | 19.278 | 22.613 |
| Mayores de edad | 300 | 3.245 | 3.545 |
| TOTAL | 3.635 | 22.523 | 26.158 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por el Observatorio de violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal 2019.

2. Deberes estatales

Teniendo en cuenta que la mayoría de las víctimas de los delitos sexuales son las mujeres y los menores de edad, resulta relevante hacer referencia a los deberes que tiene el Estado Colombiano en relación con la protección de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes.

✓ **Protección a la mujer**

En aras de enfrentar la violencia y agresión sexual contra la mujer, Colombia ha adquirido diferentes compromisos internacionales. A partir de estos compromisos, ha surgido para el Estado y especialmente para el legislador, el deber de crear normas que impongan una sanción real a los victimarios y los disuadan de volver a atentar contra su integridad.

En primer lugar, está la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer que fue aprobada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995. Allí se entendió por violencia contra la mujer, la violencia física, sexual y psicológica que tiene lugar dentro de la familia, unidad doméstica, relación interpersonal o en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona. En esta Convención se impusieron diferentes deberes a los Estados (Artículo 7) como tomar las medidas apropiadas, para modificar o abolir las leyes y reglamentos vigentes que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.

Posteriormente Colombia participó en la Declaración del Milenio, que se llevó a cabo el 8 de septiembre de 2000, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y en Consenso de Quito, realizado en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2007. En este último, el país se comprometió a garantizar el acceso a la justicia de las mujeres, las adolescentes y las niñas que han sido víctimas de violencia de género, mediante la creación de las condiciones jurídicas e institucionales que garanticen transparencia, verdad, justicia, reparación, fortaleciendo políticas públicas de protección, prevención y atención para la erradicación de todas las formas de violencia.

Por último, Colombia fue miembro del Consenso de Brasilia que se realizó en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe el 16 de julio de 2010. Allí se comprometió a enfrentar todas las formas de violencia contra las

del proceso.

- (v) Dar aviso de la liberación de los agresores.
- (vi) Brindar información a las víctimas sobre sus derechos y la forma de participar en el proceso.
- (vii) Permitir a las víctimas solicitar el control de legalidad de las decisiones que afectan sus derechos.
- (viii) Guardar la debida reserva de la identidad de la víctima.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal Constitucional considera que los derechos al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva de las víctimas de violencia sexual implican reconocer su vulnerabilidad especial y adelantar el proceso judicial con una perspectiva de género. Por tanto, con el fin de materializar estos derechos reconocidos en la jurisprudencia constitucional e instrumentos internacionales, el presente proyecto de ley dispondrá la capacitación de autoridades judiciales y fiscales en temas de violencia de género y violencia sexual.

✓ **Protección a los menores de edad**

La Constitución Política dispone en su artículo 44 que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás y prevé la obligación por parte del Estado de asistirlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, consagra expresamente el deber de protegerlos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, abuso sexual y explotación. En este mismo sentido, el Código de Infancia y Adolescencia define en sus artículos 8º y 9º el interés superior de los menores como un imperativo que obliga a satisfacción integral y simultánea de sus derechos. Así pues, **en cualquier medida que deba adoptarse en relación con ellos prevalecerán sus derechos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.**

De igual forma, diferentes instrumentos internacionales consagran la protección a los niños, niñas y adolescentes. Resulta relevante traer a colación la Convención sobre los Derechos del niño que se aprobó en el año 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y fue incorporada en la legislación colombiana mediante la Ley 12 de 1991. En ella se dispone que las medidas concernientes a los niños que sean tomadas por los órganos legislativos deben tener en consideración el interés superior del niño. Asimismo, se consagra el deber de los Estados Parte de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas que resulten apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación y abuso sexual.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-17 del 28 de agosto de 2002 se refirió a la condición jurídica y a los derechos humanos de los niños. Allí concluyó que el interés superior del niño implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas. Asimismo, que los Estados Parte en la Convención Americana tienen el deber de tomar todas las medidas positivas que

| | |
|---|---|
| <p>aseguren la protección a los niños contra posibles malos tratos.</p> <p>De igual forma, la Corte Constitucional⁷ se ha referido en reiteradas ocasiones al interés superior del menor, llegando a sostener que la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de dirigir sus actuaciones hacia el cumplimiento de la obligación de brindar especial protección a los niños garantizando su vida, supervivencia y desarrollo.</p> <p>III. MARCO JURÍDICO</p> <p>Legislación nacional y beneficios a personas condenadas:</p> <p>Actualmente, la legislación colombiana contempla diferentes beneficios judiciales y administrativos a los que pueden acceder las personas condenadas que se encuentran privadas de su libertad por haber cometido algún delito.</p> <p>3.1 Subrogados penales</p> <p>Los subrogados penales han sido definidos por la Corte Constitucional⁸ como medidas que sustituyen la pena de prisión y de arresto. Estas se conceden a los individuos condenados a estas penas cuando cumplen con los requisitos establecidos por el legislador. A continuación, se evidencian los subrogados penales existentes en el ordenamiento jurídico colombiano:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de la ejecución de la pena (Art. 63 Código Penal) <p>En virtud del artículo 63 del Código Penal, la ejecución de la pena privativa de la libertad se suspenderá por un período de 2 a 5 años, de oficio o por petición del interesado, siempre que la pena impuesta de prisión no exceda de 4 años y la persona condenada carezca de antecedentes penales. Ahora bien, si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los 5 años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68A del Código Penal, este beneficio no aplica para quienes cometan delitos contra la libertad, integridad y formación sexual. Por tanto, las personas condenadas por cometer delitos sexuales contra mujeres y menores de edad no pueden acceder a este mecanismo sustitutivo de la pena de prisión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libertad condicional (Art. 64 Código Penal) <hr/> <p>⁷ Sentencia C-569/16. M.P: Alejandro Linares Cantillo</p> <p>⁸ Sentencia C-679 de 1998 M.P: Carlos Gaviria Díaz</p> | <p>El artículo 64 del Código Penal dispone que el juez, habiendo hecho una valoración previa de la conducta punible, concederá la libertad condicional a una persona condenada a pena privativa de la libertad cuando haya cumplido con los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cumplimiento de las 3/5 partes de la pena. ✓ Adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario que permita suponer fundadamente que no hay necesidad de continuar la ejecución de la pena. ✓ Demostración de arraigo familiar y social. <p>En virtud de lo dispuesto por la norma, la concesión de la libertad condicional está supeditada a que haya una reparación a la víctima o a que se asegure el pago de la indemnización, salvo que se demuestre insolvencia del condenado. Asimismo, el tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como un periodo de prueba.</p> <p>Ahora bien, la libertad condicional no se encuentra excluida para los condenados por los delitos que se mencionan en el listado del artículo 68 A del Código Penal, entre los que están los delitos cometidos contra la libertad, integridad y formación sexuales, pues el parágrafo 1 de dicho artículo así lo dispone. Sin embargo, de conformidad con otras disposiciones normativas, la libertad condicional sí se encuentra excluida para los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley 1098 de 2006: En el numeral 5 del artículo 199 de esta ley se establece que no procede el subrogado penal de libertad condicional para quien sea condenado por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores. ✓ Ley 1121 de 2006: El artículo 26 de esta ley dispone que cuando se trate de delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, la libertad condicional, ni ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo <p>De esta forma, en materia de delitos sexuales este subrogado penal se encuentra excluido para los casos en que se cometan contra los menores de edad, pero no para quienes fueron condenados por cometerlos contra personas adultas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad grave (art.68 Código Penal) <p>El artículo 68 del Código Penal dispone que el juez podrá autorizar la ejecución de la pena privativa de la libertad en la residencia del penado o en un centro hospitalario determinado por el INPEC cuando se encuentre aquejado por una enfermedad que sea incompatible con la vida en reclusión formal, salvo que en el momento de la comisión de la conducta tuviese ya otra pena suspendida por el</p> |
| <p>mismo motivo. Una vez concedida la medida, el Juez ordenará exámenes periódicos al condenado para determinar si la situación que dio lugar a la concesión de la medida aún persiste. De esta forma, en el evento de que la prueba médica evidencie que la patología que padece el sentenciado ha evolucionado al punto que su tratamiento sea compatible con la reclusión formal, el juez revocará la medida.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prisión domiciliaria (Art. 38 Código Penal) <p>En virtud del artículo 38 del Código Penal, la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión es una medida que consiste en la privación de la libertad en el lugar de residencia o morada del condenado o en el que el Juez determine. Los requisitos para conceder la prisión domiciliaria, según el artículo 38B, son que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La sentencia se haya impuesto por una conducta punible cuya pena mínima es de 8 años de prisión o menos. 2. No se trate de los delitos previstos en el inciso 2º del artículo 68 A del Código Penal. Acá se encuentran, entre otros delitos, aquellos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales. 3. Se demuestre arraigo familiar y social. 4. Se garantice mediante caución el cumplimiento de ciertas obligaciones. <p>Asimismo, el artículo 38G dispone que la ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido la mitad de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B. Sin embargo, una de las excepciones a esta medida se trata de los casos en que el condenado lo haya sido, entre otros delitos, por los que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales. De esta forma, este mecanismo de sustitución de la pena privativa de la libertad no procede en los casos en que se cometan delitos que constituyen violencia o agresiones sexuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia electrónica <p>Dentro de las normas que regulan el Sistema de Vigilancia Electrónica, la utilización de este sistema es viable como mecanismo de vigilancia de la detención preventiva en el domicilio del imputado, como medida de aseguramiento no privativa de la libertad y mecanismo de vigilancia de la prisión domiciliaria.</p> <p>3.2. Sustitución detención preventiva</p> <p>El artículo 314 de la ley 906 de 2004 dispone, en ciertos casos, la posibilidad de que se sustituya la detención preventiva en establecimiento carcelario por el lugar de residencia. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo de ese mismo artículo, este beneficio no procede cuando se trate, entre otros delitos, de los de acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir y de violencia intrafamiliar.</p> | <p>3.3 Redención</p> <p>El Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) contempla la redención de la pena por actividades de trabajo, estudio, enseñanza o literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos. El artículo 103A de este mismo código definió la redención de pena como un derecho que será exigible cuando la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella. Así pues, lo que a grandes rasgos se prevé para cada actividad es lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Redención de la pena por trabajo (Art.82): A detenidos y condenados se les abonará 1 día de reclusión por 2 días de trabajo. ➢ Redención de pena por estudio (Art.97): A detenidos condenados se les abonará 1 día de reclusión por 2 días de estudio. ➢ Redención de la pena por enseñanza (Art.98): El recluso que acredite haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada 4 horas de enseñanza se le computen como 1 día de estudio. ➢ Redención de la pena por actividades literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos (Art. 99): Las actividades literarias, deportivas, artísticas y las realizadas en comités de internos se asimilarán al estudio para efectos de la redención de la pena. <p>Como condición para la redención de pena, el juez de ejecución de penas, en virtud del artículo 101, debe tener en cuenta la evaluación que se haga del trabajo, educación o enseñanza y allí se considerará también la conducta del interno. Si la evaluación es negativa, el juez no concederá la redención.</p> <p>Con respecto a la redención, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia de tutela T-718 de 2015⁹. Allí estudió el caso de un hombre que se encontraba recluso en centro penitenciario, purgando una pena de ocho años que le fue impuesta por el delito de acto sexual abusivo con menor de 14 años en el grado de tentativa. Una vez cumplió con 366 horas de estudio y fue certificado con conducta ejemplar, solicitó al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad el reconocimiento de la redención, que le fue concedida. Sin embargo, la segunda instancia, revocó la redención de pena concedida al demandante, al considerar que la Ley 1709 de 2014 no modificó la prohibición del artículo 199-8 de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), en virtud del cual cuando se trate de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes no procederá ningún beneficio o subrogado judicial o administrativo. A raíz de esto, el demandante formuló acción de tutela contra esta última decisión.</p> <hr/> <p>⁹ Sentencia de tutela T-718 de 2015, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio</p> |

La Corte Constitucional determinó que con el artículo 64 de la Ley 1709 de 2014, el cual introdujo el artículo 103A del Código Penitenciario y Carcelario, se creó el "derecho a la redención". Esto implica que el condenado tiene una posición favorable para acceder a la rebaja de pena por trabajo, estudio, enseñanza, deportes o actividades artísticas. Por tanto, consideró que una vez se cumplan los requisitos exigidos, no es facultativo sino obligatorio para el Estado reconocerla.

3.4 Exclusiones

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto, se prevén exclusiones para algunos de los subrogados penales y beneficios a los que pueden acceder las personas privadas de su libertad. El artículo 68 del Código Penal dispone que no se concederán la **suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo**, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores o cuando haya sido condenada por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, entre algunos otros.

La norma dispone que esta exclusión de beneficios no se aplica con respecto a la **sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena** en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004. No obstante, las normas que regulan ambas figuras (artículo 314 de la Ley 906 de 2004) disponen que estas no proceden cuando se trata de delitos, entre los que se encuentran, el acceso carnal o actos sexuales con incapaces de resistir.

Asimismo, el parágrafo 1º del artículo 64 dispone que la exclusión no se aplicará a la **libertad condicional**. No obstante, como se vio anteriormente existen normas especiales, como el Código de Infancia y Adolescencia que excluyen este mecanismo para, por ejemplo, delitos sexuales cometidos contra los menores. Sin embargo, los delitos sexuales cometidos contra mujeres quedan por fuera de esta exclusión, por lo que resulta necesario elaborar una norma que excluya de este subrogado penal en estos casos

3.5 Rebajas de pena previstas en los artículos 348 a 354 de la Ley 906 de 2004

Actualmente cuando alguien tiene la calidad de imputado o acusado puede llegar a preacuerdos con la Fiscalía que impliquen la terminación del proceso de conformidad con lo previsto en los artículos 348 a 358 de la Ley 906 de 2004. De esta forma, el artículo 350 dispone que desde la audiencia de formulación de imputación y hasta antes de presentarse el escrito de acusación, la Fiscalía y el imputado podrán llegar a un preacuerdo sobre los términos de la imputación. Así pues, estas dos partes podrán adelantar conversaciones para llegar a un acuerdo, en el cual el imputado se declarará culpable del delito imputado o de uno relacionado de pena menor, a cambio de que el fiscal elimine de su acusación alguna causal de agravación punitiva, o algún cargo específico o la conducta de una forma específica con miras a disminuir la pena.

intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes. De esta forma, el Congreso tiene la competencia para determinar las conductas que constituyen delitos, las sanciones a imponerse y el procedimiento a cumplirse.

Así pues, también ha señalado la Corte Constitucional¹¹ que al Congreso le asiste en materia penal una competencia amplia que tiene respaldo en los principios democrático y de soberanía popular (arts. 1º y 3º Constitución Política). De esta forma, el legislador puede crear, modificar y suprimir figuras delictivas, establecer modalidades penales, graduar las penas y fijar la clase y magnitud de éstas, de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que realice sobre los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos causan a la sociedad.

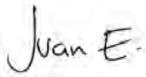
Con base en lo anteriormente expuesto, las medidas que propone el presente proyecto de ley resultan necesarias en aras de brindar una mayor protección a los derechos de las mujeres que son víctimas de los delitos sexuales y para garantizar la no repetición.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora de la República
Centro Democrático



Esperanza Andrade Serrano
Partido Conservador



Juan Fernando Espinal Ramírez
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático



Hernán Humberto Garzón R.
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

¹¹ Sentencia C-387 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio

En virtud del artículo 351, la aceptación de los cargos determinados en la audiencia de formulación de la imputación comporta una rebaja hasta de la mitad de la pena imponible. Asimismo, también es posible llegar a preacuerdos después de la presentación de la acusación y hasta el momento en que sea interrogado el acusado al inicio del juicio oral sobre la aceptación de su responsabilidad. En estos casos, la pena imponible se reducirá en una tercera parte.

No obstante, estas posibilidades de llegar a preacuerdos y obtener rebajas por allanarse a los cargos se encuentran excluidas para los casos en que los delitos sexuales sean cometidos contra menores de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando las víctimas de estos delitos son personas mayores de edad.

IV. DERECHO COMPARADO:

En diversos Estados no se contemplan redenciones de pena para quienes cometen delitos sexuales o delitos en general, tal y como se muestra a continuación:

| PAÍS | Disposición |
|------------------|--|
| Perú | El Decreto Legislativo 938, que entró en vigencia en el 2017, eliminó los beneficios penitenciarios, la liberación condicional y la redención de pena para los violadores de mujeres y niños. |
| Argentina | Se aprobó en 2017 una ley que modificó el artículo 6 de ley 24.660 de Ejecución Penal eliminando la posibilidad de que los responsables por crímenes graves tengan acceso a las salidas transitorias y a la libertad condicional. |
| Ecuador | En 2012 el Consejo Nacional de Rehabilitación Social aprobó el instructivo para la aplicación del Reglamento de Rebajas de Pena por Sistema de Méritos (publicado en el registro oficial 739 de 5 de julio de 2012). Sin embargo, en el reglamento se establecen excepciones a estas rebajas cuando se trata de delitos sexuales, entre otros. |
| España | En este país no existen las redenciones de penas desde 1995 según lo contemplado en su Código Penal (Ley Orgánica 10/1995). |

III. COMPETENCIA

En virtud de los artículos 114 y 150 de la Constitución Política el Congreso es competente para definir la política criminal del Estado. La noción de política criminal ha sido definida por la Corte Constitucional¹⁰ como el conjunto de respuestas que el Estado cree necesario adoptar para hacer frente a las conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social, con el fin de lograr la protección de los

¹⁰ Sentencia C-646 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda

PROYECTO DE LEY _____ DE 2021 SENADO

"Por medio de la cual se eliminan la libertad condicional, redenciones y demás beneficios judiciales o administrativos para quienes cometen delitos sexuales y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto excluir al acceso a la libertad condicional, redenciones y demás beneficios judiciales o administrativos a quienes cometen los delitos previstos en los artículos 205, 207, 208 y 210 del Código Penal.

Artículo 2º. Adicionase el siguiente parágrafo al artículo 64 de la Ley 599 DE 2000, el cual quedará así:

ARTICULO 64. LIBERTAD CONDICIONAL El juez, previa valoración de la conducta punible, concederá la libertad condicional a la persona condenada a pena privativa de la libertad cuando haya cumplido con los siguientes requisitos:

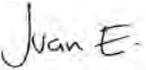
1. Que la persona haya cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena.
2. Que su adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita suponer fundamentamente que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena.
3. Que demuestre arraigo familiar y social.

Corresponde al juez competente para conceder la libertad condicional establecer, con todos los elementos de prueba allegados a la actuación, la existencia o inexistencia del arraigo.

En todo caso su concesión estará supeditada a la reparación a la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización mediante garantía personal, real, bancaria o acuerdo de pago, salvo que se demuestre insolvencia del condenado.

El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba. Cuando este sea inferior a tres años, el juez podrá aumentarlo hasta en otro tanto igual, de considerarlo necesario.

Parágrafo: En ningún caso se concederá la libertad condicional prevista en el presente artículo a la persona que haya sido condenada por los delitos previstos en los artículos 205, 207, 208 y 210 del Código Penal.

| | |
|--|--|
| <p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 103A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 103A: La redención de pena será exigible una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella. Todas las decisiones que afecten la redención de la pena podrán controvertirse ante los jueces competentes.</p> <p>Parágrafo: No podrán acceder a este beneficio las personas condenadas por los delitos tipificados en los artículos 205, 207, 208 y 210 del Código Penal.</p> <p>Artículo 4º. Exclusión de preacuerdos y rebajas. Cuando se trate de los delitos tipificados en artículos 205, 207, 208 y 210 del Código Penal no procederán las rebajas de pena previstas en los artículos 348 a 354 de la Ley 906 de 2004 ni ningún otro beneficio judicial o administrativo.</p> <p>Parágrafo: Se podrá acceder a preacuerdos cuando se contribuya a desmantelar redes u organizaciones criminales.</p> <p>Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  MARÍA DEL ROSARIO GUERRA Senadora de la República Centro Democrático </div> <div style="text-align: center;">  Esperanza Andrade Serrano Partido Conservador </div> <div style="text-align: center;">  Juan Fernando Espinal Ramírez Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático </div> <div style="text-align: center;">  Hernán Humberto Garzón R. Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca </div> | <p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.022/21 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINAN LA LIBERTAD CONDICIONAL, REDENCIONES Y DEMÁS BENEFICIOS JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS PARA QUIENES COMETEN DELITOS SEXUALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por las Honorables Senadoras MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, ESPERANZA ANDRADE SERRANO; y los Honorables Representantes JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ, HERNÁN HUBERTO GARZÓN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p> |
|--|--|

PROYECTO DE LEY NÚMERO 23 DE 2021 SENADO

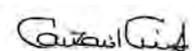
por la cual se modifica la Ley 878 de 2004 y dictan otras disposiciones.

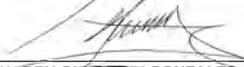
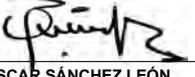
| | |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021 SENADO</p> <p style="text-align: center;">Por la cual se modifica la Ley 878 de 2004 y dictan otras disposiciones.</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. El artículo 7º de la Ley 878 de 2004, quedará así: Artículo 7º. El servicio de Auxiliar jurídico ad honórem, que sirve como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, se podrá prestar igualmente en el Congreso de la República, en las mismas condiciones a que se refiere la presente ley, como apoyo jurídico en alguna de las siguientes dependencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las dos Cámaras; 2. En las Comisiones Legales y Especiales de cada una de las dos Cámaras 3. En las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámaras. 4. En la División Jurídica de cada una de las dos Cámaras. 5. En la Secretaría General de ambas Cámaras. <p>Parágrafo 1º. Para la aplicación de este artículo, las mesas directivas de cada Cámara o quien haga sus veces, tendrán las mismas competencias que, de acuerdo con esta ley, corresponden al Procurador General de la Nación</p> <p>Artículo 2º. Subsidio de transporte y alimentación. El Congreso de la República, de manera progresiva y atendiendo el principio de disponibilidad fiscal, podrá incluir dentro de sus gastos de funcionamiento, un rubro que tendrá como finalidad el reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación para quienes presten el servicio de Auxiliar Jurídico Ad Honorem en dicha corporación.</p> <p>Parágrafo 1º. En todo caso, el subsidio correspondiente no podrá ser superior a 1 salario mínimo legal mensual vigente y su desembolso deberá estar soportado con base en el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas. Dicha suma no constituirá salario.</p> <p>Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p> <p>Presentado por</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ Senador de la República Partido Conservador Colombiano </div> <div style="text-align: center;">  NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Conservador Colombiano </div> </div> | <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La entrada en vigencia de la Ley 878 de 2004 brindó la oportunidad de unir al personal de trabajo del Congreso de la República a Judicantes de manera voluntaria para optar por el título de abogado con el fin de llevar a cabo la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico Ad Honórem como apoyo en las siguientes dependencias como lo estipula el artículo 7º:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las Cámaras. 2. En las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámara 3. En la Oficina Jurídica de cada una de las dos Cámaras. <p>Siendo así, desde la promulgación de esta norma las nombradas dependencias han contado con la colaboración en forma voluntaria de los Auxiliares Jurídicos Ad-Honórem en razón al deber de trabajar como una obligación social prevista en el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia, obligación la cual fue el centro de atención en la exposición de motivos presentada para su promulgación, disposición constitucional que se muestra en modo alguno como fórmula de equilibrio frente al reconocimiento del derecho al trabajo, entendida como una formula normativa que resalta el postulado de armonía social y de racionalización de los recursos humanos que impone a todos los asociados, la obligación de producción y aporte de sus capacidades al proceso económico y social contribuyendo al bienestar colectivo, mediante una activa participación en ejercicio del determinado “cargo público” como el definido por la nombrada ley.</p> <p>La aplicación o creación de estos cargos en las Comisiones Legales de ambas Cámaras del Congreso de la República permite el desarrollo oportuno de los objetivos propios de estas dependencias, en el mismo modo que contribuyen al aprendizaje y la formación profesional de los Auxiliares Jurídicos ad honorem, al prestar estos colaboración en la gestión y trámite de asuntos que le son propios a estas dependencias en materia jurídica y administrativa, facilitando la descongestión a nivel particular de los empleados públicos inscritos en las Comisiones de Legales y en general de estas dependencias, a la vez que los Auxiliares Jurídicos contarán con la supervisión de los jefes respectivos, al realizar las labores de sustanciación de los trámites llevados en cada dependencia.</p> |
|---|--|

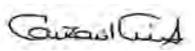
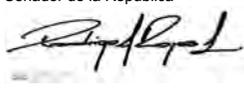
| | |
|--|--|
| <p>Por lo anteriormente expuesto, se constituye necesaria la vinculación directa de los auxiliares jurídicos a las Comisiones Legales y Especiales, las cuales también requieren de la colaboración para abordar el alto nivel de trabajo a que se ven expuestas estas dependencias que carecen de personal y además la contribución de la academia para el desarrollo de las actividades.</p> <p>Presentado por</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ Senador de la República Partido Conservador Colombiano</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Conservador Colombiano</p> </div> </div> | <p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.023/21 Senado “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 878 DE 2004 Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ y el Honorable Representante NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p style="text-align: center;">EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p style="text-align: center;">SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">GREGORIO ELJACH PACHECO</p> |
|--|--|

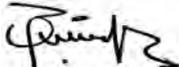
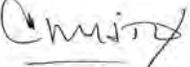
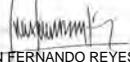
PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se crea la política pública de matrícula cero a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad de las instituciones de educación superior públicas y se dictan otras disposiciones.

| | |
|--|---|
| <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. ____</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se crea la política pública de matrícula cero a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto crear la política pública de <i>Matrícula Cero</i> como un beneficio permanente a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad de los programas de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas correspondiente al subsidio del 100% de la matrícula universitaria.</p> <p>Artículo 2. Matrícula Cero: Créese la política pública de <i>Matrícula Cero</i> para financiar el 100% del valor de las matrículas universitarias de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, que vayan a cursar o estén cursando programas de pregrado en las Instituciones de Educación Superior Públicas.</p> <p>La ejecución de esta política estará en cabeza del Ministerio de Educación Nacional con la ayuda y cooperación de sus entidades adscritas y de otras entidades del orden nacional.</p> <p>Artículo 3. Financiación: Los costos de la política pública de <i>Matrícula Cero</i> se financiarán con los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos del Fondo Solidario para la Educación previstos en el Decreto Legislativo 662 de 2020 “<i>Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</i>”. 2. Recursos del Presupuesto General de la Nación. 3. Los recursos que determine el Ministerio de Educación Nacional con base en los saldos y excedentes que reporten sus entidades adscritas y vinculadas. | <ol style="list-style-type: none"> 4. Recursos provenientes de los traslados presupuestales que autorice la ley y el reglamento. 5. Recursos provenientes de otros fondos del orden nacional. <p>PARÁGRAFO ÚNICO: El Gobierno Nacional fijará, a partir de estas fuentes, las condiciones bajo las cuales garantizará anualmente los recursos para el pago total de la matrícula de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, de las Instituciones de Educación Superior Públicas, en programas de pregrado de educación técnica profesional, tecnológica y universitaria, así como las condiciones de priorización y focalización de estos recursos.</p> <p>Artículo 4. Reglamentación: El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.</p> <p>Artículo 5. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  <p>HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>CARLOS ANDRÉS TRUJILLO G. Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>RODRIGO ARTURO ROJAS LARA Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ANTONIO LUIS ZABARAÍN G Senador de la República</p> </div> </div> |
|--|---|

| | |
|--|---|
| <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 48%;">  <p>IVÁN DARIO AGUDELE ZAPATA Senador de la República</p> </div> <div style="width: 48%;">  <p>JAIME DURÁN BARRERA Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 48%;">  <p>HERNÁN G. ESTUPIÑÁN CALVACHE Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 48%;">  <p>JULIÁN BEDOYA PULGARÍN Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 48%;">  <p>GUILLERMO GARCÍA REALPE Senador de la República</p> </div> <div style="width: 48%;">  <p>ANDRÉS CRISTO BUSTOS Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 48%;">  <p>RODRIGO VILLALBA MOSQUERA Senador de la República</p> </div> <div style="width: 48%;">  <p>HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ G. Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 48%;">  <p>CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo</p> </div> <div style="width: 48%;">  <p>OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 48%;">  <p>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 48%;">  <p>MAURICIO GÓMEZ AMIN Senador de la República</p> </div> </div> | <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>Esta iniciativa busca crear, con carácter de permanencia, la política pública de matrícula cero a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad que estén cursando o vayan a cursar programas de pregrado en la Instituciones de Educación Superior Públicas.</p> <p>El proyecto de ley señala las diversas fuentes de financiación de la política pública y establece la obligación en cabeza del Gobierno Nacional de fijar anualmente las condiciones bajo las cuales se garantizarán los recursos para el pago total de la matrícula de los estudiantes.</p> <p>II. MARCO NORMATIVO</p> <p>Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:</p> <p>➤ CONSTITUCIONALES</p> <p>Artículos: 1, 2, 3, 5, 13, 16, 26, 41, 45, 67 inciso 4, 68, 70, 85, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356, 359, 365, 366 y 367.</p> <p>➤ LEGALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 30 de 1.993 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior" - Ley 1955 de 2.019 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2.018 – 2.022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" - Decreto Legislativo 662 de 2020 "Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" - Artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" |
| <p>III. JUSTIFICACIÓN</p> <p>A. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA</p> <p>A raíz de la emergencia sanitaria decretada en marzo de 2.020 por el Gobierno Nacional como consecuencia de la pandemia de COVID – 19, las realidades y necesidades sociales y económicas a nivel mundial se han hecho más evidentes, desafiando todo tipo de modelo económico y estructura política y exigiendo un nivel de asistencia social que no habíamos evidenciado en los últimos 100 años.</p> <p>En nuestro país el nefasto impacto de esta situación sanitaria, representó para los hogares colombianos una disminución equivalente a 33,8 billones de pesos por concepto de ingresos para el año 2.020 conforme lo reveló un estudio realizado y publicado por la Asociación de Instituciones Financieras (ANIF).</p> <p>Según el estudio, al tiempo que las medidas de aislamiento y de cierre económico aumentaban, así también decrecían los ingresos de los hogares colombianos y solo hasta marzo del año 2.021, se percibió un aumento en los ingresos equivalente a \$300.000 millones, lo cual quiere decir que, las familias colombianas, soportaron un decrecimiento sostenido de sus ingresos por 12 meses continuos.</p> <p>Ante la precaria situación económica de los hogares y ante la necesidad de satisfacer primordialmente las necesidades básicas en alimentación, vivienda y vestido, el nivel de deserción universitaria para el segundo semestre del año 2.020 aumentaría según un estudio realizado por WorkUniversity, en un 24% del cual, 62,5% correspondería a la imposibilidad de matricularse por razones económicas, 20% en razón de las clases virtuales, 12% por no contar con internet y computador y 4,2% por no encontrar un lugar para llevar a cabo las prácticas profesionales.</p> <p>Dichas cifras las confirma la encuesta de seguimiento y prospectiva de las actividades académicas de la Universidad Nacional de Colombia para 2.020, en la que se estimó de una muestra de 10.582 estudiantes, que el 40% no contaba con los recursos para pagar su matrícula y el 68%, debido a sus condiciones económicas, se les dificultaba el desarrollo de las clases virtuales o tenían dificultades para el acceso a internet y a los dispositivos tecnológicos que facilitaban su conexión a las sesiones virtuales..</p> <p>La deserción universitaria es, sin duda alguna, uno de los principales problemas que esta crisis sanitaria ha profundizado, pero que viene gestándose desde hace muchos años</p> | <p>debido a la indiferencia institucional y presupuestal. Basta con señalar que, según la Universidad Nacional de Colombia, la tasa de deserción de las cohortes de 2015 a 2020 en pregrado fueron del 9,9% y las de desvinculación del 12,4%, luego no es un problema que se haya gestado como consecuencia de la pandemia, sino que, insisto, ya se venía gestando y sencillamente se hizo más visible dentro de las múltiples exigencias sociales que salieron a relucir en esta grave crisis.</p> <p>Este grave panorama de deserción estudiantil debido a la ausencia de recursos económicos para iniciar o continuar con los programas universitarios, exige del Estado una respuesta institucional y económica que sea lo suficientemente contundente para garantizar la educación como servicio público inherente a la finalidad social del Estado bajo los términos del artículo 365 superior. Y es que así lo ha reconocido la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia T 434/18 al señalar que:</p> <p><i>"(...) la educación como servicio público exige del Estado y sus instituciones y entidades llevar a cabo acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son tres principalmente: (i) la universalidad; (ii) la solidaridad; y (iii) la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. Por otro lado, debe señalarse que, si bien la educación es un derecho social, económico y cultural, tanto el artículo 44 de la Carta en el caso de los niños, como la jurisprudencia de esta Corporación en el caso de los adultos, la han reconocido como un derecho fundamental (...)"¹</i></p> <p>La educación es un servicio público que a su vez garantiza la efectividad de un derecho fundamental, pues el artículo 44 y 67 de la Constitución Política la definen como tal, como un derecho y a su vez, como un servicio público.</p> <p>Sobre esta doble condición ha señalado la Corte Constitucional que:</p> <p><i>"En jurisprudencia constante y reiterada, este Tribunal ha destacado el carácter fundamental del derecho a la educación, a partir de su evidente relación con la dignidad humana y de su facultad para potenciar el ejercicio de otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo, los derechos de participación política, la seguridad social y el mínimo vital, por mencionar solo algunos. En la misma dirección, el artículo 67 constitucional establece que la educación persigue el acceso a la información y la cultura,</i></p> <p><small>¹ Corte Constitucional – Sentencia T 434/18. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado</small></p> |

| | |
|--|---|
| <p>la formación en derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. Tal como se expresó en el fallo T-787 de 2006:</p> <p><i>"La Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que [la educación] (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características".</i></p> <p>Además, la Corte ha sostenido que la educación es un servicio público, así que de conformidad con los artículos 365 a 369 de la Constitución, se encuentra a cargo del Estado; goza de asignación prioritaria de recursos públicos a título de gasto social; su prestación debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable"; y la regulación y diseño del sistema debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad.²</p> <p>Estas importantes anotaciones jurídico constitucionales revelan la trascendencia del objeto de este proyecto de ley, pues en últimas, es el Estado como prestador de los servicios públicos que son inherentes a su finalidad social, quien debe asumir la responsabilidad de garantizar la efectiva prestación del servicio de educación de manera universal, pero, especialmente, a favor de aquellos estudiantes que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad.</p> <p>Ahora bien, ligada a la deserción estudiantil encontramos la dramática situación financiera de la Instituciones de Educación Superior Públicas, las cuales se vieron gravemente golpeadas en el año 2.020 como consecuencia del cierre social y económico.</p> <p>La reducción de matrículas en los programas de pregrado y posgrado, la caída de los recursos que percibían a través del sistema de regalías y la reducción de sus ingresos ante la imposibilidad de prestar los servicios que como universidad ofrecían en el mercado, indudablemente impactaron su estructura económica y su operación administrativa y académica.</p> <p><small>² Corte Constitucional – Sentencia C – 520/16 MP: María Victoria Calle Correa.</small></p> | <p>Es de recordar que, las universidades públicas se financian principalmente a través del valor de las matrículas, pero también, a través servicios de consultoría e investigación, estampillas y aportes que destinan algunos entes territoriales. Estos ingresos representan entre 35% y el 45% del total de sus ingresos. El saldo es transferido por el Gobierno Nacional conforme lo prevé la Ley 30 de 1.993.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que al igual que la deserción estudiantil, la situación financiera de las Instituciones de Educación Superior Públicas no es un problema reciente ni es consecuencia de la pandemia de COVID – 19. El Estado ha desatendido durante décadas la situación financiera de las IES públicas y dicho déficit fiscal se hizo más visible en este momento de crisis en el cual los recursos fueron notablemente insuficientes para atender la continuidad y estabilidad del servicio de educación pública.</p> <p>Así las cosas, es evidente la necesidad de crear una política pública que respalde la estabilidad, la continuidad y la efectiva prestación del servicio público de educación, garantizando a su vez un derecho fundamental, pues existe una estrecha relación entre inversión y el fin u objeto normativo a garantizar y proteger, pues dependiendo del grado de relevancia política que tenga la educación en los planes y políticas gubernamentales, se determinará el monto presupuestal para garantizarla.</p> <p>B. IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que <i>"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."</i></p> <p>En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitió copia de este proyecto de ley al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.</p> <p>Sin perjuicio del concepto que emitan ambos Ministerios, el cual advierto es determinante para el trámite de esta iniciativa, es importante señalar que la creación de la política pública de matrícula cero es compatible con los esfuerzos que hasta la fecha ha venido desplegando el Gobierno Nacional para garantizar la universalidad en la prestación del servicio de educación y, de manera especial, a favor de los estudiantes que se encuentren en alguna situación de vulnerabilidad.</p> |
| <p>Ejemplo de lo anterior, es la creación del Fondo Solidario para la Educación previsto en el Decreto Legislativo 622 de 2.020, el cual se nutre de saldos, excedentes, saldos no ejecutados de otros fondos, utilidades derivadas de títulos de ahorro, rendimientos financieros y recursos que el Ministerio de Educación Nacional destine de su presupuesto de inversión.</p> <p>Así mismo, la viabilidad fiscal de esta iniciativa la confirmó el mismo Gobierno Nacional mediante comunicado de prensa emitido el día 16 de junio de 2.021 en el cual señaló:</p> <p><i>"Tras escuchar y dialogar con los jóvenes y diferentes sectores, el Gobierno Nacional, comprometido con la equidad en la Educación Superior, tomó la decisión de destinar nuevos recursos, que permiten que el 97 % de los estudiantes de educación pública superior, en los niveles técnico, tecnológico y universitario, de estratos 1, 2 y 3, tengan matrícula gratuita para segundo semestre de 2021 y durante el año 2022.</i></p> <p><i>A través del Fondo Solidario para la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, el Gobierno Nacional asignará recursos adicionales, que se sumarán a los ya destinados a través de programas para el acceso y permanencia como Generación E, y otros programas del Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales, que permitirán que los estudiantes de programas de pregrado de las IES públicas, a lo largo del país, cuenten con gratuidad en el valor de la matrícula a partir del semestre entrante, durante el 2022, y se trabaja para lograr que sea una política permanente, que beneficie a los jóvenes más vulnerables del país.</i></p> <p><i>"La discusión fiscal y social que emprende el país contemplará los mecanismos que darán continuidad a este beneficio para los jóvenes vulnerables y sus familias. Este será un logro social de gran importancia para los jóvenes del país ", indicó el presidente Iván Duque.</i></p> <p><i>Con la asignación de estos recursos, el Gobierno Nacional reafirma su compromiso en seguir avanzando y trabajando con los jóvenes, las familias y los territorios para fortalecer la Educación Superior, haciendo equipo con gobernadores, alcaldes e instituciones que se han venido sumando solidariamente en 2020 y 2021, para brindar auxilios adicionales de matrícula, que permitan mitigar los posibles efectos de la actual situación que atraviesa el país, provocados por la Covid-19 y que ha afectado a los jóvenes y a sus familias."</i></p> <p>Con todo, es clara la voluntad política del Gobierno Nacional en favor de una política pública que permita garantizar la gratuidad de la educación pública para aquellos estudiantes en</p> | <p>condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, así como la viabilidad fiscal de una apuesta institucional de esta envergadura. No obstante, para que ello sea una realidad, no basta la voluntad gubernamental y la materialización de ella mediante un decreto, sino que es necesario la creación de un marco legal que así lo ponga y que garantice su permanencia, independientemente del Gobierno de turno y las prioridades que se establezcan en su programa de gobierno.</p> <p>IV. CONCLUSIÓN</p> <p>Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que el país debe satisfacer una exigencia social que está absolutamente respaldada por la Constitución Política y en ese orden de ideas es necesaria la creación de una política pública con miras a garantizar el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas.</p> <p>V. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende la más importante exigencia social que clama la ciudadanía en favor de los jóvenes y los hogares colombianos.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA Senador de la República</p> <p> FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República</p> <p> CARLOS ANDRÉS TRUJILLO G. Senador de la República</p> <p> RODRIGO ARTURO ROJAS LARA Representante a la Cámara</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
|  LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES Senador de la República |  ANTONIO LUIS ZABARAÍN G Senador de la República |  CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo |  OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara |
|  IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA Senador de la República |  JAIME DURÁN BARRERA Senador de la República |  ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara |  MAURICIO GÓMEZ AMIN Senador de la República |
|  HERNAN G. ESTUPIÑÁN CALVACHE Representante a la Cámara |  JULIÁN BEDOYA PULGARÍN Senador de la República |  LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República |  ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara |
|  GUILLERMO GARCÍA REALPE Senador de la República |  ANDRÉS CRISTO BUSTOS Representante a la Cámara |  JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara | |
|  RODRIGO VILLALBA MOSQUERA Senador de la República |  HARRY GIOVANNY GONZALEZ G. Representante a la Cámara | | |

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.024/21 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA DE MATRÍCULA CERO A FAVOR DE LOS ESTUDIANTES EN CONDICIÓN DE POBREZA, POBREZA EXTREMA O VULNERABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA, FABIO RAÚL AMÍN SALEME, CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ, LUIS FERNANDO VELASCO, IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA, JAIME DURÁN BARRERA, JULIÁN BEDOYA PULGARÍN, GUILLERMO GARCÍA REALPE, RODRIGO VILLALBA MOSQUERA, MAURICIO GÓMEZ AMÍN; y los Honorables Representantes HERNÁN ESTUPIÑÁN, ANDRÉS CRISTO BUSTOS, HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ, CARLOS ARDILA ESPINOSA, OSCAR SÁNCHEZ LEÓN, ANDRÉS DAVID CALLE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 892 - Jueves, 29 de julio de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

| | Págs. |
|---|--------------|
| Proyecto de ley número 16 de 2021 Senado, por medio del cual se crean observatorios de información estadística para el fortalecimiento de la toma de decisiones y el desarrollo económico regional..... | 1 |
| Proyecto de ley número 17 de 2021 Senado, por medio del cual se crean medidas para la promoción y reconocimiento del traspato para el desarrollo de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria..... | 6 |
| Proyecto de ley número 18 de 2021 Senado, por medio del cual se fortalece la cadena productiva del fique y se promueve la especialización de la industria ficuera..... | 8 |
| Proyecto de ley número 19 de 2021 Senado, por medio del cual se establecen mecanismos para el control de precios de los agroquímicos, se incentiva la producción agrícola nacional, se fortalece la política de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones..... | 12 |
| Proyecto de ley número 20 de 2021 Senado, por medio del presente proyecto de ley se modifica la Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva a los artículos 350, 351, 352, 353, 353A, 354, 355, 356, 356A, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 357, 367A, 367B y se dictan otras disposiciones..... | 17 |
| Proyecto de ley número 21 de 2021 Senado, por el cual se modifica el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, garantizando la cobertura y calidad del servicio educativo en el país..... | 21 |
| Proyecto de ley número 22 de 2021 Senado, por medio de la cual se eliminan la libertad condicional, redenciones y demás beneficios judiciales o administrativos para quienes cometen delitos sexuales y se dictan otras disposiciones..... | 25 |
| Proyecto de ley número 23 de 2021 Senado, por la cual se modifica la Ley 878 de 2004 y dictan otras disposiciones..... | 29 |
| Proyecto de ley número 24 de 2021 Senado, por medio de la cual se crea la política pública de matrícula cero a favor de los estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad de las instituciones de educación superior públicas y se dictan otras disposiciones..... | 30 |