



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 - Nº 1546

Bogotá, D. C., miércoles, 27 de octubre de 2021

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.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 225 DE 2021 SENADO

por la cual se crea el sello hecho en Colombia para promocionar el consumo de bienes colombianos.

Proyecto de Ley Número ___ de 2021

“Por la cual se crea el sello Hecho en Colombia para promocionar el consumo de bienes colombianos”

El Congreso de la República

Decreta:

Artículo 1. Créese el sello “Hecho en Colombia” para el comercio interno.

A partir de la expedición de la presente ley el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá un plazo de 60 días hábiles para establecer el nombre comercial o marca, y las condiciones para el funcionamiento del mismo.

Quienes quieran acceder al sello deberán cumplir los requisitos establecidos por el gobierno nacional, los cuales deberán enfocarse en:

- Que el 65% de producto esté hecho con materias primas de origen colombiano para bienes intermedios y finales o;
- que el producto tenga un Porcentaje de Integración Nacional (PIN) del 50%, y
- cumpla con los estándares de calidad nacional que se establezcan.

Parágrafo 1. El gobierno nacional se encargará de la promoción y publicidad de este sello a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien será el responsable de su reglamentación.

Parágrafo 2. El gobierno nacional a través del SENA, será el responsable de la capacitación y formación sobre los estándares de calidad exigidos para este sello.

Parágrafo 3. El gobierno nacional implementará las acciones necesarias para el seguimiento y trazabilidad de los productos que utilicen este sello. Así como, las sanciones por el uso indebido y explotación económica sin autorización del sello.

Artículo 2. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su expedición y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias..

De los Honorables congresistas,

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República
Centro Democrático

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República
Centro Democrático

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

La presente ley busca crear el sello “Hecho en Colombia”, para promocionar el consumo de bienes colombianos, con la finalidad de enviar un mensaje de compromiso y apoyo a la industria nacional.

II. JUSTIFICACIÓN

El 17 de marzo de 2020, el presidente de la República a través del decreto 417 de 2020, declaró el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, a causa del coronavirus –COVID-19-. Esta pandemia tuvo origen en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, China. La Organización Mundial de la Salud (OMS), el 30 de enero de 2020, declaró este virus como emergencia sanitaria de preocupación internacional, hasta esa fecha la enfermedad se había identificado en todas las provincias de China y en 15 países más.

La OMS, el 11 de marzo reconoció el COVID-19 como pandemia, a la fecha ya había impactado a más de 100 territorios a nivel mundial y 118.000 mil casos¹. En Colombia, el 6 de marzo de 2020 se reportó el primer brote de enfermedad por coronavirus, que hasta el día de hoy son más de 12.550.000 casos confirmados a nivel mundial² y a nivel nacional más de 4.299.931

¹ Organización Mundial de la Salud (2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

² Google (2020). Noticias COVID-19. Recuperado de: <https://news.google.com/covid19/map?hl=es-419&gl=CO&ceid=CO:es-419>

recuperados, 4.548.142 casos acumulados, 113.839 fallecidos y 121.494 casos activos.

Los gobiernos tanto a nivel mundial como local, han impuesto acciones de prevención de la expansión del virus, consistente en medidas restrictivas que han impactado a los diferentes sectores de la economía. Sin embargo, a medida que han avanzado los planes de vacunación, los países que han logrado buenos resultados, han realizado aperturas parciales de sus economías.

De acuerdo con el Banco Mundial, “el impacto súbito y generalizado de la pandemia del coronavirus y las medidas de suspensión de las actividades que se adoptaron para contenerla han ocasionado una drástica contracción de la economía mundial”³. En efecto, la economía mundial sufrió una contracción del 4,3% y como lo señaló el informe de “Perspectivas económicas mundiales”, publicado en junio de 2020, estamos en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial y es la primera vez desde 1970 en que tantas economías experimentaron una disminución del PIB per cápita”⁴.

Por otra parte, el PIB colombiano cayó un 6,8% durante el año 2020⁵, equivalente a más de 6 billones de pesos. Adicionalmente, el Paro Nacional que inició el 28 de abril del año 2021, generó, en su primer mes pérdidas económicas de aproximadamente 10,8 billones de pesos⁶.

La pandemia afectó diferentes ramas de la economía, pero especialmente a los servicios, entre los cuales se encuentran, comercio, construcción, servicios de comida y alojamiento, servicios administrativos, servicios inmobiliarios, actividades profesionales y técnicas⁷.

Así las cosas, es necesario implementar medidas que permitan la reactivación económica en las circunstancias actuales de Pandemia y bloqueos criminales, con la intención de fortalecer las micro, pequeñas y

³ Banco Mundial (2020). La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

⁴ Idiem

⁵ <https://www.valoranalitik.com/2021/02/15/en-2020-colombia-tuvo-su-peor-caida-historica-del-pib/?amp>

⁶ Banco de la República (2020). Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto. Recuperado de: https://investiga.banrep.gov.co/es/dtser_288

⁷ Idiem

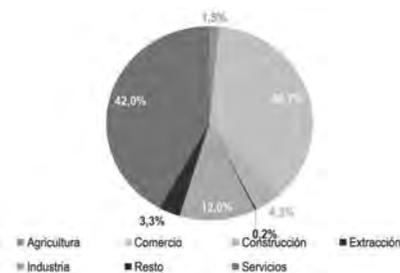
medianas empresas, de prevenir su insolvencia, asegurar que continúen siendo fuente de empleo y garantizar la libre elección del consumidor.

Las micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia, según cifras del año 2019 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), representan el 90 % del sector productivo nacional y el 80 % del empleo del país. Aportan 40% al PIB, generan más de 17 millones de empleos y representan 9,8% de las exportaciones nacionales. Entre enero y octubre de 2020, frente al año 2019 se destruyeron 509.370 micronegocios, que son todas aquellas empresas de menos de 10 trabajadores.

Además, cientos de empresas se vieron obligadas a cerrar por culpa de los bloqueos viales que de forma ilegal, algunas organizaciones al margen de la ley adelantaron en el país, situación que desencadenó en una crisis de abastecimiento, cierre de empresas, pérdidas de empleo y aumento del costo de vida.

De acuerdo con el estudio hecho por Confecámaras en el año 2020, sobre los impactos del COVID-19 en el sector empresarial, el 75% de 20.035 empresarios en 691 municipios del país, afirmaron que sus ventas habían caído y su pérdida había sido superior al 50%⁸. Las empresas encuestadas pertenecen a 410 actividades económicas, de las cuales son: el sector de servicios (42,0%), comercio (36,7%) e industria (12,0%). Como se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el Impacto de la Covid-19 en las empresas colombianas



Fuente: Confecámaras (2020). Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el impacto de la Covid -19 en las empresas colombianas.

El 82% de las empresas formales⁹ afirmó que puede subsistir entre 1 y 2 meses con sus recursos. Las actividades productivas con mayor afectación son: (i) Comercio al por menor de prendas de vestir; (ii) Ferreterías; (iii) Mantenimiento y reparación de vehículos automotores; (iv) Confección; (v) Elaboración de panadería; (vi) Mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo; (vii) Transporte de pasajeros; (viii) Actividades recreativas y de espectáculos, creación teatral y artísticas; y (ix) Peluquería y tratamientos de belleza.

El 78,7% de las empresas destina más del 30% de sus ventas a atender la demanda del municipio en el que opera o de un municipio dentro de su departamento. El 82% de los empresarios considera que el comportamiento negativo de sus ventas continuará en los próximos meses¹⁰.

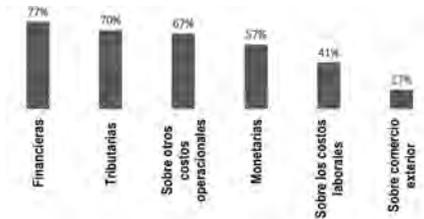
El 70% de las empresas han hecho un cierre parcial de sus actividades productivas exclusivamente, de estas 78% son mipymes en el sector de servicios (expendio de comidas) y comercio (prendas vestir y ferreterías). Y la principal preocupación de los empresarios es la disminución en sus ventas (72%) y luego el pago de sus salarios (64%).

⁸ Confecámaras (2019). Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el Impacto de la Covid-19 en las empresas colombianas. Recuperado de: <http://confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20C%C3%A1maras%20de%20Comercio%20consolidada.pdf>

⁹ Idiem

¹⁰ Idiem

Gráfica 2. Las principales ayudas que solicitan los empresarios al gobierno



Fuente: Confecámaras (2020). Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el impacto de la Covid - 19 en las empresas colombianas.

Ahora, la crisis ocasionada por el COVID y por el Paro Nacional han desencadenado en un aumento del desempleo, pues la función empresarial se ha visto seriamente afectada. Si bien en el segundo trimestre del año el PIB no dio negativo, el desempleo se sitúa en más de 15%. Esto hace imperioso que se busquen estrategias que, respetando el principio de libre elección del consumidor, permitan reactivar las empresas colombianas.

En esa medida, es fundamental el apoyo de iniciativas que busquen dar alternativas y soluciones, para prevenir la insolvencia económica de las empresas a causa del COVID-19. Así las cosas, propuestas como el aumento del consumo de bienes que estén hechos en gran parte con materia prima nacional, a través de la toma de conciencia y apoyo del consumidor a la industria colombiana, mitigará el impacto en la caída de las ventas del empresario nacional e incentiva el consumo de productos hechos en Colombia. Pero sin establecer medidas coercitivas que afectan el derecho de libre elección que tiene el consumidor.

Esta iniciativa tiene antecedentes en España, que durante la crisis de 2013 implementó una campaña que apeló a la solidaridad y apoyo a los productos

nacionales¹¹, con el objetivo de promocionar el consumo de bienes españoles a través de la televisión, redes y medios masivos de comunicación.

Además, es de materia de preocupación que, solo en Bogotá y sus alrededores, el 48% de las empresas estén funcionando con restricciones, el 20% están cerradas temporalmente, el 14% cerraron definitivamente y el 6% se encuentran en proceso de cierre o liquidación. En resumen, solo en la capital colombiana se han visto afectadas el 88% de las empresas, lo que significa un riesgo para la recuperación económica y para el empleo.¹²

Lo anterior, es una alternativa que permitirá aliviar el impacto económico que enfrenta el país debido al COVID-19. Más que un sello “Hecho en Colombia”, es un compromiso y respaldo hacia los micro, pequeños y medianos empresarios manufactureros, industriales y productores, que sostienen la economía y aseguran los ingresos y empleo de muchas familias colombianas.

III. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA

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 presupuestario 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.

De los Honorables congresistas,

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República
Centro Democrático

¹¹ Site Marca (2012). En medio de la crisis, los españoles lanzan la campaña hecho en España. Recuperado de: <https://www.sitemarca.com/en-medio-de-la-crisis-los-espanoles-lanzan-la-campana-hecho-en-espana/>

¹² Resultados mayo 2021 - Encuesta mensual sobre la reactivación productiva Mipymes Bogotá – Región - Cámara de Comercio de Bogotá (ccb.org.co)

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República
Centro Democrático

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Centro Democrático

REFERENCIAS

1. Banco Mundial (2020). La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
2. Banco de la República (2020). Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto. Recuperado de: https://investiga.banrep.gov.co/es/dtser_288
3. Forbes Colombia (2020). Ventas de las pymes han bajado un 65% en Colombia, según reporte. Recuperado de: <https://forbes.co/2020/04/23/negocios/ventas-de-las-pymes-han-bajado-un-65-en-colombia-segun-reporte/>

4. Google (2020). Noticias COVID-19. Recuperado de: <https://news.google.com/covid19/map?hl=es-419&gl=CO&ceid=CO:es-419>
5. Organización Mundial de la Salud (2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
6. Confecámaras (2019). Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el Impacto de la Covid-19 en las empresas colombianas. Recuperado de: <http://confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20C3%A1maras%20de%20Comercio%20consolidada.pdf>
7. Cámara de Comercio de Bogotá (2020). Aliados: Unión Europea, MINCIT y PNUD. Encuesta-Mipymes Reactivación Productiva-junio26. Recuperado de: <https://www.ccb.org.co/content/download/163312/2896631/file/1EncuestaMipymesReactivacionProductiva-junio26.pdf>
8. Site Marca (2012). En medio de la crisis, los españoles lanzan la campaña hecho en España. Recuperado de: <https://www.sitemarca.com/en-medio-de-la-crisis-los-espanoles-lanzan-la-campana-hecho-en-espana/>

Gráficas

1. Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el Impacto de la Covid-19 en las empresas colombianas. Recuperado de: <http://confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20C3%A1maras%20de%20Comercio%20consolidada.pdf>
2. Las principales ayudas que solicitan los empresarios al gobierno. Recuperado de: <http://confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20C3%A1maras%20de%20Comercio%20consolidada.pdf>

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 01 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.225/21 Senado “**POR LA CUAL SE CREA EL SELLO HECHO EN COLOMBIA PARA PROMOCIONAR EL CONSUMO DE BIENES COLOMBIANOS**”, 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 MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO y FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ. 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 – OCTUBRE 01 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** 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 232 DE 2021 SENADO

por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la política nacional de insumos agropecuarios, se crea el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2021</p> <p><i>“Por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones.”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO I</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley busca establecer el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, la Política Nacional de Insumos Agropecuarios y crear el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios.</p> <p style="text-align: center;">TITULO I</p> <p style="text-align: center;">SISTEMA NACIONAL DE INSUMOS AGROPECUARIOS</p> <p>Artículo 2. Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios- SINIA. Créase el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios – SINIA, para promover el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios.</p> <p>Artículo 3. Actores e instancias del Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios – SINIA. El Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios- SINIA estará liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, y contará con instancias como la Mesa Nacional de Insumos Agropecuarios, la Comisión Nacional de insumos agropecuarios y el Observatorio de Insumos Agropecuarios.</p> <p style="text-align: center;">TITULO II</p> <p style="text-align: center;">MESA NACIONAL DE INSUMOS AGROPECUARIOS</p> <p>Artículo 4. Mesa Nacional de Insumos Agropecuarios. Créase la Mesa Nacional de Insumos Agropecuarios, como una instancia de coordinación, apoyo y asesoría dentro del Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios - SINIA, para el incremento de la competitividad de las actividades agropecuarias, mediante la implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo que busquen incrementar el acceso a los insumos agropecuarios y brindar medidas de aseguramiento para reducir la volatilidad de precios.</p> <p>La Mesa estará conformada por agentes relevantes del sector agropecuario según la reglamentación que expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR.</p>	<p style="text-align: center;">TITULO III</p> <p style="text-align: center;">COMISIÓN NACIONAL DE INSUMOS AGROPECUARIOS</p> <p>Artículo 5. Comisión Nacional de Insumos Agropecuarios. Créase la Comisión Nacional de Insumos Agropecuarios que estará conformada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien la presidirá. 2. Dos (2) representantes o delegados de la Presidencia de la República. 3. Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado. 4. Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística o su delegado. <p>Artículo 6. Funciones de la Comisión Nacional de Insumos Agropecuarios. La Comisión tendrá como funciones principales asesorar y efectuar recomendaciones al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR en la definición de metodologías para el ejercicio de los regímenes de control de precios, libertad regulada y libertad vigilada; según las competencias definidas por los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988, así como efectuar recomendaciones sobre las operaciones que realizará el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA, sin perjuicio de las demás funciones que le defina el Gobierno Nacional a través del decreto que reglamente su funcionamiento y operación.</p> <p>La Comisión Nacional de Insumos Agropecuarios contará con una secretaria técnica a cargo de la dependencia que para el efecto defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR.</p> <p>Parágrafo. Las decisiones que adopte la Comisión deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y deberán adoptarse mediante resolución suscrita por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y quien ejerza la secretaría técnica de la Comisión.</p> <p style="text-align: center;">TITULO IV</p> <p style="text-align: center;">OBSERVATORIO DE INSUMOS AGROPECUARIOS</p> <p>Artículo 7. Observatorio de Insumos Agropecuarios. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR contará en su estructura orgánica con una instancia encargada de implementar un Observatorio de Insumos Agropecuarios, cuyos objetivos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recaudar información necesaria para el cumplimiento de las funciones de los actores del Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios - SINIA. 2. Adelantar el monitoreo de los precios para cada municipio y departamento, lo que permitirá contar con información desagregada de resultados por cada eslabón de la cadena de valor de insumos agropecuarios. 3. Proveer información técnica para la adopción de políticas públicas relacionadas con insumos agropecuarios.
---	---

4. Formular recomendaciones, propuestas y advertencias de seguimiento y evaluación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR.

Artículo 8. Fuentes de información. El Observatorio de Insumos Agropecuarios podrá utilizar variadas fuentes de información e interactuará con entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el Departamento Nacional de Planeación - DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, entre otras, según determine pertinente. Una de las principales fuentes de información será la recaudada a través del Sistema de Reporte de Información de Insumos Agropecuarios - SIRIAGRO, la cual será utilizada en la definición de las medidas que resuelva el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR dentro de los regímenes de la política de control de precios de que trata la Ley 81 de 1988.

El Observatorio, en el marco de sus funciones, podrá solicitar información a entidades públicas o privadas y éstas tendrán la obligación de entregarla en un término de 10 días hábiles, sin requerir la suscripción de convenios para tal fin.

Artículo 9. Fortalecimiento del Sistema de Reporte de Información de Insumos Agropecuarios - SIRIAGRO. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, manejará y fortalecerá el desarrollo del Sistema de Reporte de Información de Insumos Agropecuarios - SIRIAGRO, con énfasis en generar un sistema de inteligencia de mercados, entre otras herramientas, que ofrezca información veraz de calidad y con oportunidad para que los compradores cuenten con suficiente información, con el menor rezago temporal posible para minimizar el tiempo de cambio de precios en el mercado frente a la disponibilidad de los datos al público, promoviendo la transparencia y la gratitud en el acceso a la información.

CAPÍTULO II POLÍTICA NACIONAL DE INSUMOS AGROPECUARIOS

Artículo 10. Política Nacional de Insumos Agropecuarios. En un plazo de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se deberá adoptar a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, una Política Nacional de Insumos Agropecuarios que deberá promover el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR para su discusión y en la que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, mecanismos o medidas para el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios.

Parágrafo: La Política Nacional de Insumos Agropecuarios hará énfasis en la promoción del uso eficiente de los bioinsumos.

- b) Hacer seguimiento al desempeño del FAIA y a las políticas establecidas.
- c) Darse su propio reglamento.
- d) Crear las subcuentas que sean necesarias para la ejecución de operaciones tendientes a cumplir con el objeto del Fondo
- e) Trazar la política de inversión del Fondo.
- f) Estudiar para su implementación las recomendaciones que formule la Comisión Nacional de Insumos Agropecuarios.
- g) Las demás funciones inherentes a la naturaleza y a los fines del Fondo.

Artículo 15. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA, podrán provenir de las siguientes fuentes:

1. Apropiações del Presupuesto General de la Nación dispuestas por cualquier órgano que lo conforme.
2. Aportes concertados con agremiaciones, asociaciones, instituciones y/o empresas de la producción agropecuaria.
3. Recursos que les aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, inclusive del nivel territorial en el marco de sus competencias.
4. Rendimientos Financieros del Fondo, los cuales pueden utilizarse para sufragar los costos de administración de este.
5. Las demás fuentes que el Gobierno Nacional determine.

Parágrafo transitorio. El aporte de los recursos que se destinen al Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios correspondientes al numeral 1 del presente artículo, podrá garantizar su entrada en operación.

Artículo 16. Operaciones Autorizadas al Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA. Con los recursos del Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA, se podrán realizar las siguientes operaciones:

1. Financiar apoyos a la producción, transporte, almacenamiento y demás actividades necesarias para el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios.
2. Adelantar compras centralizadas de insumos agropecuarios.
3. Otorgar garantías en las operaciones de importación que adelanten los agentes del mercado que adquieren insumos agropecuarios.
4. Adquirir instrumentos financieros o pólizas de cobertura por diferencial cambiario.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para garantizar la competencia efectiva en la producción, venta, comercialización y distribución de insumos agropecuarios, podrá autorizar la importación paralela de estos y

CAPÍTULO III FONDO PARA EL ACCESO A LOS INSUMOS AGROPECUARIOS

Artículo 11. Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios. Créase el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA, que tendrá por objeto la financiación de los mecanismos necesarios para contribuir al acceso en mejores condiciones a los insumos agropecuarios por parte de los productores del sector agropecuario.

Parágrafo. El Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios implementará acciones diferenciales dirigidas a los pequeños productores del sector agropecuario.

Artículo 12. Naturaleza Jurídica. El Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA, funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, cuyos recursos serán administrados a través de un patrimonio autónomo.

Para estos efectos el MADR celebrará un contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria pública en donde se defina la operatividad del mismo y su estructura.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR contará con un término de seis meses para la celebración del contrato de fiducia.

Artículo 13. Comité Directivo del Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA. El Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA dispondrá de un Comité Directivo conformado por cinco (5) miembros, así:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
3. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
4. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
5. Un (1) miembro designado por el Presidente de la República.

Parágrafo 1°. Los miembros del Comité Directivo solo podrán delegar la asistencia en los Viceministros o Directores de los Ministerios y Subdirectores Generales del Departamento Administrativo. La Secretaría Técnica del Comité Directivo será ejercida por el funcionario que designe el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo técnico que defina por el Comité Directivo.

Parágrafo 2°. Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 14. Funciones del Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios - FAIA tendrá las siguientes funciones:

- a) Aprobar los estados financieros del Fondo, presentados por el administrador del FAIA, al menos una vez al año.

adelantar las gestiones necesarias para que los actores más vulnerables del sector agropecuario dispongan de insumos agropecuarios a precios accesibles.

CAPÍTULO IV OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 17. Fortalecimiento de la política de ordenamiento de la producción. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fortalecerá la política y los instrumentos de ordenamiento de la producción en el territorio nacional. Para tales fines, cualquier entidad pública, tanto nacional como territorial, podrá otorgar apoyos y/o incentivos directos a los productores que realicen reconversión de sus cultivos de acuerdo con las directrices o y/o lineamientos que establezca la política.

Artículo 18. Inspección, vigilancia y control. La Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con las competencias que ejerce de acuerdo con las facultades otorgadas por el Decreto 4886 de 2011 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya, ejercerá la función de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones relacionadas con los regímenes de control de precios, libertad regulada y libertad vigilada consagrados en la Ley 81 de 1988 y de las disposiciones contenidas en la presente ley, pudiendo realizar visitas y/o requerimientos a establecimientos de comercio e imponer sanciones y multas de hasta mil quinientos (1.500) SMMLV a cualquiera de las entidades, agentes y actores de las cadenas de producción, distribución, comercialización y otra formas de intermediación de productos sujetos al régimen de control de precios dispuesto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sean personas naturales o jurídicas. Igual sanción se podrá imponer por la omisión, renuencia o inexactitud en el suministro de la información que deba ser reportada periódicamente.

1. Son circunstancias agravantes de la responsabilidad de los sujetos de sanciones administrativas las siguientes:

- 1.1 El grado de culpabilidad.
- 1.2 La infracción recaiga sobre personas en debilidad manifiesta o en sujetos de especial protección.
- 1.3 Obtener beneficio con la infracción para sí o para un tercero.
- 1.4 La reincidencia en la conducta infractora.
- 1.5 Obstruir o dilatar las investigaciones administrativas.
- 1.6 La no disposición para buscar una solución adecuada.
- 1.7 La no disposición de colaborar con las autoridades competentes.
- 1.8 La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción.

2. Son circunstancias que atenuan la responsabilidad de los sujetos de sanciones administrativas, las siguientes:

- 2.1 El grado de colaboración del infractor con la investigación.

- 2.2 Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes de emitir el acto administrativo definitivo dentro de la primera oportunidad de defensa mediante la presentación de descargos.
- 2.3 Compensar o corregir la infracción administrativa antes de emitir el fallo administrativo sancionatorio.
- 2.4 La capacidad económica del sujeto de sanciones, probada con los ingresos y obligaciones a cargo.

Artículo 19. Las estipulaciones establecidas en el presente texto, con excepción del Capítulo III, y cualquier modificación a la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que resulte de estas, deberá realizarse a costo cero. De igual forma, en todo caso se deberá consultar la situación fiscal de la Nación, y lo contemplado en la presente ley se deberá ajustar al Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las normas orgánicas de presupuesto.

Artículo 20. Vigencia. La presente rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

Rodolfo Zea Navarro
 RODOLFO ZEA NAVARRO
 Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Wladimir Rodríguez
 Wladimir Rodríguez
 Representante a la Cámara

J. D. C.

Nicolás Alberto Echeverry

Juan Felipe Lozada

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)

El día 25 del mes OCTUBRE del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley

N° 282/21 Acto Legislativo N° _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

D. L. RODOLFO ZEA NAVARRO, HA. WLADIMIR RODRIGUEZ

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2021

"Por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones."

1. CONTEXTO DE LOS INSUMOS AGROPECUARIOS EN COLOMBIA

Según la FAO¹, la región de América Latina y el Caribe no está en vías de lograr una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de poner fin al hambre para 2030, toda vez que la inseguridad alimentaria moderada que sufren algunas poblaciones implica que estas no tienen acceso regular a alimentos nutritivos y suficientes, aunque no padezcan hambre necesariamente, lo que hoy en día se convierte en un aspecto de mayor relevancia, cuando todo el mundo enfrenta las consecuencias de la pandemia del COVID-19. Con relación a lo anterior, señala la FAO que "se prevé que algunas personas que antes gozaban de seguridad alimentaria tal vez enfrenten nuevas dificultades para acceder a alimentos debido a las perturbaciones en los sistemas de distribución de los alimentos, las restricciones al movimiento y la pérdida de ingresos", de lo que resulta claro que es necesario se busquen afanosamente medidas que de manera integral permitan garantizar la producción de alimentos, el ingreso rural y la seguridad alimentaria en el país.

Los insumos tienen un impacto directo sobre productividad y la competitividad de las actividades agropecuarias por su incidencia en los costos de producción y, en consecuencia, son factores determinantes en la eficiencia y rentabilidad de la actividad agropecuaria y por tanto en fijación del precio de los alimentos con impacto en los ejes de disponibilidad y acceso de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Con relación a lo anterior es pertinente detallar que los insumos agropecuarios son productos destinados a la nutrición de los cultivos (fertilizantes), a la protección de cultivos (plaguicidas), al control de plagas (insecticidas), a la prevención y tratamiento de enfermedades (fungicidas), al manejo de malezas (herbicidas), como uso veterinario para la inocuidad de la salud animal (medicamentos y vacunas), o como alimento para los animales (alimentos preparados para animales), cruciales para mantener la producción agropecuaria en el territorio nacional, de ello que prever medidas que garanticen el normal abastecimiento y la disponibilidad de insumos agropecuarios es preservar el campo y proteger a los campesinos y por ende, salvaguardar el abastecimiento de productos y la seguridad alimentaria del país.

¹ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2020. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables. Roma, FAO.

Insumos Agropecuarios

Entre los *fertilizantes* más básicos que proveen los nutrientes que le hacen falta a la tierra o sustratos se encuentran: la Urea, el Fosfato Diamónico (DAP) y el Cloruro de Potasio (KCL), o en los fertilizantes compuestos, que contienen dos o más de estos elementos; Colombia no produce UREA, DAP y KCL, y la industria local de fertilizantes y abonos depende de la importación de estos elementos como materia prima con un peso en los costos de producción del 84%, que son acondicionados en mezclas físicas o químicas para la venta al por menor, por lo que existe una gran variedad de productos de acuerdo a su composición y concentración.

El consumo de fertilizantes en Colombia representa el 0,5% del consumo mundial. El mercado de fertilizantes en el país se estima en COP\$1,8 billones y 1.600.000 toneladas. El mayor consumo es de Urea (aprox. 25%), fertilizantes compuestos (aprox. 50%) y el resto corresponde principalmente a DAP y KCL. Papa, arroz y café demandan más del 50% del total de los fertilizantes consumidos en el país (Costos de Producción de Doce Productos Agropecuarios, Fedesarrollo, 2012); Colombia es el tercer consumidor de fertilizantes de la región después de Brasil y Argentina. Las importaciones de los fertilizantes provienen principalmente de Rusia, Estados Unidos, China, Canadá, Trinidad y Tobago y Bielorrusia con alrededor de un 70%.

Para el caso de los plaguicidas, el mercado en Colombia se estima en COP\$ 1,9 billones. Los ingredientes activos son la principal materia prima para su fabricación y son importados en un 98%, 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.

Adicionalmente, 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.

Los costos en la cadena del mercado de insumos agropecuarios varían dependiendo del eslabón. El productor/importador tiene que incurrir en el costo de adquisición de la materia prima o del producto terminado, fletes y seguros marítimos, costos de nacionalización de la mercancía, costos de transporte del lugar de desembarque a la bodega del puerto y flete a la planta; para el caso del eslabón distribuidor/comercializador, incurre en el costo de adquisición del producto terminado, flete de la planta del productor/importador a la bodega de almacenamiento y costo de almacenamiento (instalaciones, manipulación, tenencia de inventarios).

Según información de la Cámara de Procultivos de la ANDI, entre los rubros que componen los costos de producción agropecuaria en Colombia, los fertilizantes y plaguicidas llegan a representar en algunos casos hasta el 35% (Fertilizantes entre el 8% al 28% y Plaguicidas entre el 5% al 15%).

Peso de los insumos en los costos de producción

Región	Cultivo	Fertilizantes	Plaguicidas	F + P
	Algodón	7,9%	5,2%	13,1%
Costa Atlántica	Arroz riego	25,6%	9,0%	34,6%
	Maíz amarillo mecanizado	18,5%	5,6%	24,1%
	Maíz blanco mecanizado	20,2%	8,7%	28,9%
Eje cafetero	Café tecnificado pequeño	19,0%	0,9%	19,9%
	Café tecnificado grande	16,7%	1,8%	18,5%
	Hátano	27,1%	1,3%	28,4%
Antioquia	Café tecnificado	26,7%	2,1%	28,8%
Cauca y Nariño	Palma de aceite	12,6%	2,6%	15,2%
	Papa criolla	13,9%	7,3%	21,2%
Cundinamarca y Boyacá	Papa para uso industrial	22,2%	10,1%	32,3%
	Papa pastusa	21,1%	6,6%	27,7%
		8% - 28%	5% - 15%	13% - 35%

Fuente: Cámara Procutivos ANDI, 2017.

Impacto de los insumos agropecuarios en los costos de producción

El sector de **alimentos balanceados para animales** demanda materias primas de los sectores agrícola (maíz amarillo, soya, sorgo, yuca industrial) y agroindustrial (melazas, salvados, moggallas de trigo, maíz y arroz), y a través de un proceso industrial las transforma en alimentos para animales, los cuales se convierten en la oferta de alimentos necesarios en el sector avícola, porcícola, ganadero, y de especies menores.

En la estructura de costos de la producción de proteína animal, de acuerdo con datos de la Cámara de Balanceados de la ANDI, el alimento balanceado llega a tener un peso entre el 42% y el 78%, dependiendo de la especie.

producción de las actividades pecuarias es baja, llegando a representar hasta un 5% o en el mejor de los casos un 7%.

Esta industria está principalmente enfocada al mercado local (la balanza comercial del sector es negativa con importaciones de más de USD\$250 millones al año y exportaciones de alrededor de USD\$50 millones).

Las importaciones de materias primas provienen principalmente de países de Asia, mientras que las de productos terminados tienen distintos orígenes (Estados Unidos, Europa, Argentina, México, Brasil y Uruguay, entre otros). Colombia exporta principalmente productos terminados a Centro y Sur América.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en el ejercicio de la política de precios, observó el mercado anual de los sectores vigilados en 2019, el cual está alrededor de los \$4,94 billones, distribuidos de la siguiente manera: \$2,37 billones del sector fertilizantes, \$1,54 billones de plaguicidas y \$1,03 billones de medicamentos veterinarios y vacunas².

De acuerdo con las cifras referenciadas en el párrafo anterior, 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%.

Afectaciones de orden económico y de origen de producción

La realidad del sector de insumos agropecuarios en Colombia es que la dinámica del mercado internacional impacta de manera directa la formación de los precios nacionales, a través de variables sobre las cuales el país no tiene control, dada la alta dependencia de las importaciones para la elaboración de fertilizantes y plaguicidas y que existen determinantes difíciles de agenciar que afectan el precio nacional de los insumos, como las variaciones de los precios internacionales de las materias primas o el aumento del precio de los hidrocarburos.

Por ejemplo, en Colombia se importaron aproximadamente 2,2 millones de toneladas de fertilizantes en el año 2020, de los cuales el 30% fueron de UREA, 28% de KCL y 8% de DAP. Los principales países de origen de fertilizantes son Estados Unidos, Rusia, Canadá, Trinidad y Tobago y China (las materias primas de los fertilizantes tienen un arancel nominal del 0% y los productos finales cuentan con una protección del 5%).

² Los valores referenciados se calcularon con base en la información reportada por los agentes del mercado en el año 2019, periodo en el cual se tenían vigilados todos los fertilizantes, plaguicidas, medicamentos veterinarios y biológicos de uso pecuario registrados ante el ICA. Lo anterior, dado que en 2020 se acotó la vigilancia a la canasta de insumos más utilizados en las actividades agropecuarias, incluyendo el sector de alimentos para animales que no se venía vigilando en el pasado.

Estructura de costos: Proteína animal y Alimento balanceado

ANDI MÁS PAÍS

En la estructura de costos de la industria de producción de proteína de origen animal el alimento balanceado tiene un peso importante al ser la principal materia prima:



El maíz y la soya pesan entre 67% - 85% en el costo del alimento. Los microingredientes pesan entre 6% - 14% según la especie. De las materias primas el 90% son importadas.

Fuente: Cálculos Cámara de la Industria de Alimento Balanceado ANDI con base en Fenavi, Porkcolombia, PIC Latam y la Industria (2020)

Dentro de la materia prima para la producción de alimento balanceado el mayor peso es para el maíz y la soya que pesan entre el 67% y el 85%, al ser las principales fuentes de proteína y energía para los animales.

En total cerca del 90% de las materias primas (incluyendo aditivos y premezclas) son importadas se negocian a través de la Bolsa de Chicago, o de traders en Mercosur. El principal proveedor de Colombia es Estados Unidos, pero cuando el precio de franja y los costos del Mercosur lo permiten, se importa también de Brasil o Argentina.

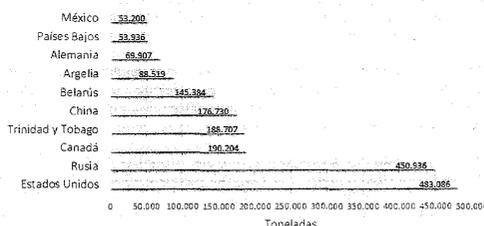
Según información de la Cámara de Alimentos Balanceados de la ANDI, en el año 2020 se produjeron 9.4 millones de toneladas de alimentos balanceados para animales con crecimiento promedio en los últimos 5 años del 5,5%, producidas bajo esquemas de autoconsumo, producción por contrato (maquilas sin marca comercial) y producción de alimento con marca comercial.

En un estudio realizado en el año 2015 por la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC), se pudo establecer que esta industria es altamente tecnificada no sólo en términos de maquinaria, equipo e instalaciones productivas, sino también en términos de investigación y desarrollo de nuevos productos e insumos alimenticios, así como en términos de asistencia técnica.

Los **medicamentos veterinarios** y **productos biológicos** son industrias que también cuentan con un componente importado significativo en sus estructuras de costos, toda vez que las actividades de investigación y desarrollo están centralizadas en empresas multinacionales, directamente a nivel de sus casas matrices. La industria nacional desarrolla procesos de adopción y adaptación tecnológica, buscando dar el soporte apropiado para la comercialización de sus productos.

Según información de la Asociación Nacional de Laboratorios de Productos Veterinarios (APROVET), la participación de los medicamentos veterinarios y vacunas en los costos de

Principales Importadores de Fertilizantes en Colombia
Toneladas importadas promedio (2020)



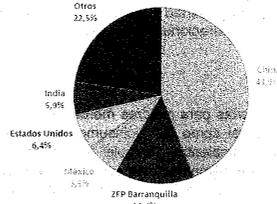
Fuente: Cálculos DCAF-MADR con base DANE-DIAN

Los ingredientes activos para la fabricación de plaguicidas son importados en un 98% y las importaciones de plaguicidas en Colombia para el 2020, registraron un crecimiento del 32% con relación al volumen importado en el año anterior. Las importaciones han venido aumentando en los últimos tres años, ya que para el 2018 llegaron al país cerca de 53.700 toneladas de plaguicidas, mientras que en el 2020 han ingresado al territorio nacional casi 74.300 toneladas.

En relación al origen de los plaguicidas que llegan al país, China se posiciona como el principal proveedor de esta industria para Colombia, ya que en 2020 logró ingresar cerca de 32.600 toneladas avaluadas en USD\$140 millones. Las importaciones de plaguicidas desde el país asiático crecieron un 35% con relación a lo importado en 2019, y sigue manteniéndose en el primer lugar del ranking con una participación del 44% de las importaciones en el 2020.

En segundo lugar, se ubica la Zona Franca de Barranquilla de dónde han ingresado más de 10.800 toneladas de plaguicidas en el 2020, por un valor de USD\$49,2 millones y con una participación del 15% de las importaciones. Siguen en importancia países como la México, Estados Unidos e India con participaciones del 6,5%, 6,4% y 5,9%, respectivamente.

IMPORTACIONES DE PLAGUICIDAS POR ORIGEN (AÑO 2020)



Fuente: Cálculos DCAF-MADR con base a DANE-DIAN

Según cálculos de la Cámara de Productivos de la ANDI con base en FAOSTAT Colombia presentó en 2018 una utilización de 37.773 toneladas de plaguicidas, ubicándose en un punto medio-bajo en la región. Es de resaltar que los datos en términos de uso, no se refieren a ingredientes activos, sino a los productos terminados o finales dispuestos en la agricultura.

Según cálculos de la Cámara de Balanceados de la ANDI, en Colombia, se importaron cerca de 8,1 millones de toneladas de graneles sólidos para la industria de alimentos balanceados durante 2020, de los cuales solo en maíz amarillo fueron 5,7 millones de toneladas, representando el 71% del total y consolidándose como la principal materia prima para esta industria.

De todo lo anterior tenemos que el precio de los insumos agropecuarios más relevantes en el país se ha visto afectado en el último año por el incremento en el precio internacional de materias primas e hidrocarburos, depreciación del peso respecto al dólar e incremento de los fletes marítimos por los efectos colateral de los protocolos implementados en puertos y navieras por el COVID-19, como el incremento en la demanda de grandes consumidores como China e India.

En conclusión, la dinámica del mercado internacional impacta de manera directa en la formación de los precios nacionales de los principales insumos utilizados en las actividades agropecuarias, colocando en riesgo la seguridad alimentaria de la población colombiana. Las causas identificadas de las variaciones en los precios de los insumos agropecuarios son variadas y requieren de la implementación de variadas medidas y formas de intervención, en virtud de lo cual es necesario prever y establecer medidas integrales y con respaldo técnico que tengan la posibilidad de actuar sobre la multiplicidad de situaciones que pueden afectar la normal disponibilidad de insumos agropecuarios, siendo pertinente que, como lo propone el proyecto de ley: i) definir un el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios – SINIA, para promover el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios; ii) disponer de la participación amplia de actores públicos y privados en las alternativas que permitan atacar las problemáticas que impiden

el acceso a los insumos agropecuarios y la disponibilidad de unos precios razonables de los mismos; iii) La definición de una política de insumos agropecuarios con énfasis en bioinsumos; iv) El fortalecimiento de la política de precios y las atribuciones definidas en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR sobre los regímenes de control de precios, libertad regulada y libertad vigilada; y iv) La creación de un fondo cuenta que permita adelantar variadas operaciones tendientes a garantizar el acceso a los insumos agropecuarios.

Bioinsumos

La agricultura orgánica abre puertas para mejores mercados y precios por la calidad del alimento que se produce³, es así como los bioinsumos de uso agropecuario son una herramienta de bajo impacto ambiental, rentable y eficiente, que, aplicados a la producción agropecuaria, generan alimentos más seguros y de mayor calidad. En países competidores de Colombia como Costa Rica, Argentina, México, Brasil, Perú, Chile y Ecuador, vienen trabajando en la implementación de normas para adoptar prácticas de producción limpia desde el uso y aplicación de bioinsumos. Así mismo, en la Unión Europea se viene promoviendo la producción orgánica con mayor impulso desde hace varios años atrás, además restringen las importaciones de productos comestibles que no cumplan los requisitos sanitarios en el número de sustancias activas y de sus límites máximos de residuos de pesticidas y contaminantes.

En este sentido, es necesario implementar estrategias que generen ofertas tecnológicas complementarias orientadas a disminuir la dependencia de las importaciones para la producción de insumos agropecuarios en Colombia, a partir de la investigación, transferencia tecnológica, adopción y promoción de insumos biológicos (Bioinsumos) en la producción agropecuaria nacional; hay evidencia de la contribución de los bioinsumos para la mejora de la productividad y rentabilidad de los sistemas de producción agropecuaria, evidenciando calidad en el producto final, menor incidencia de plagas y enfermedades, alta fertilidad de suelos y menores costos y acceso a nuevos mercados orgánicos.

En este orden de ideas, la agricultura orgánica abre puertas para mejores mercados y precios por la calidad del alimento que se produce, por esto muchos países desarrollan este tipo de producción utilizando bioinsumos, en aras de obtener ventajas en la rentabilidad de los cultivos, calidad de los productos, menor impacto ambiental y acceso a nuevos mercados, entre otros.

Sin duda el uso de los bioinsumos es una herramienta útil que sirve como alternativa en el manejo de los sistemas de producción agropecuaria en la fertilización y el control fitosanitario. No obstante, es pertinente señalar que Colombia se debe trabajar con mayor ímpetu en su desarrollo tecnológico para promover el acceso y la aplicación de bioinsumos efectivos, así como en la revisión de la normatividad para la comercialización de estos.

³ Noticia-Parlamento Europeo- Agricultura Ecológica Nuevas reglas más estrictas en UE. Abril de 2018.

Producción de alimentos y el ingreso de los productores rurales del país

Por otra parte, tenemos que el numeral 4 del artículo 3° del Decreto 1985 de 2013 estableció como función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, "Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales", entendiendo que el pilar de la política sectorial gira en torno al ordenamiento de la producción.

Es por esto que el MADR cuenta con la Política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, con el objetivo de direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria, (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica, por lo que el desarrollo de la política de ordenamiento productivo y social se requiere un fortalecimiento de sus instrumentos que permita establecer incentivos a los productores, con la finalidad de promover la reconversión de sus cultivos con miras a mejorar la productividad y competitividad, en equilibrio con la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción agropecuaria.

En este contexto, con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, el presente proyecto de ley establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá fortalecer la política de ordenamiento de la producción e incentivar la reconversión de los cultivos con el propósito de garantizar la continuidad en la producción de alimentos y el ingreso de los productores rurales del país.

Competencias sobre política de precios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura ostenta la competencia establecida en el artículo 60 de la Ley 81 de 1988, en el cual se establece tres regímenes en el ejercicio de la política de precios: i) Régimen de control directo el cual implica que la entidad fijará el precio máximo que los productores y distribuidores podrán cobrar por el bien; ii) Régimen de libertad regulada; y, iii) Régimen de libertad vigilada que consiste en que los agentes vigilados podrán determinar libremente los precios de los bienes, según la oferta y la demanda, pero deben informar a la entidad sobre las variaciones y determinaciones de sus precios, como se muestra a continuación:

"Artículo 60. De la Política de Precios. El ejercicio de la Política de Precios a que se refiere el literal d) del artículo 2º. de la presente Ley podrá ejercerse, por parte de las entidades a que se refiere el artículo siguiente, bajo algunas de las modalidades que a continuación se consignan.

i) Régimen de control directo, en el cual la entidad fijará mediante resolución el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar por el bien o servicio en cuestión;

ii) Régimen de libertad regulada, en el cual la entidad fijará los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores podrán determinar o modificar, los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen;

iii) Régimen de libertad vigilada, en el cual los productores y distribuidores podrán determinar 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. Las empresas cuyos bienes o servicios están sometidos a la política de precios que se señale en el presente artículo, tendrán derecho a exigir de la respectiva entidad que se modifique o se permita la modificación el precio en cuestión, consultando para ello el incremento de costos que se compruebe haya tenido el bien o servicio en el curso de los doce (12) meses siguientes a la fecha en la cual la entidad haya ejercido la política de precios en cualquiera de sus modalidades." (Subrayado nuestro)

En concordancia con lo anterior, el artículo 61 de la Ley 81 de 1988, especifica que le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinar el establecimiento de la política de precios, así:

"ARTÍCULO 61. De las entidades que desarrollan las políticas de precios. El establecimiento de la política de precios, su aplicación, así como la fijación cuando a ello haya lugar, por medio de resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, corresponde las siguientes entidades:

a) El Ministerio de Agricultura para los productos del sector agropecuario."

Con relación a lo anterior, el Consejo de Estado mediante Concepto No. 1728 del 27 de abril de 2006, determinó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el organismo competente para ejercer la intervención del Estado en materia de política de precios de los productos del sector agropecuario y en consecuencia, le compete la fijación de la política de precios para productos agroquímicos que correspondan al concepto de insumos agropecuarios, señalando con relación a la expresión "producto del sector agropecuario" contenida en el literal a) del artículo 61 de la Ley 81 de 1988, que tal expresión comprende los productos originarios del sector agropecuario, así como también aquellos utilizados en el proceso de producción de los mismos.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Como el contexto anteriormente expuesto nos muestra, el acceso oportuno y razonable a los insumos agropecuarios en el país no obedece a una única causa y por el contrario su garantía debe abordar en forma integral las causas que generan, entre otros fenómenos, una alta variación en los precios con los que estos son comercializados. Ahora bien, para atacar y evitar estas distorsiones del mercado o problemáticas, se requiere del trabajo mancomunado dentro del Gobierno Nacional para la formulación de una política integral y el establecimiento de un sistema que contemple actores y condiciones que permitan

realmente resolver las que se presenten, cuyas decisiones se basen en información clara, confiable y oportuna, por lo que se debe prever medidas tendientes a, entre otras finalidades, evitar abusos en la fijación de precios y prácticas anticompetitivas.

Así, el proyecto de ley cuenta con un texto compuesto por 20 artículos divididos en IV capítulos, que establecen:

CAPÍTULO I

Crea el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios-SINIA que estará integrado por la Mesa Nacional de Insumos Agropecuarios, conformada por actores públicos y privados con capacidad de concertar, trabajar articuladamente y asesorar técnicamente en la toma de decisiones al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como en formulación de estrategias de corto, mediano y largo para promover el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios.

El sistema contará con la Comisión Nacional de Insumos Agropecuarios como instancia técnica para asesorar y efectuar recomendaciones lo que permitirá contar con reglas claras a través de la identificación de metodologías adoptadas de la mano de instancias como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al igual que la Presidencia de la República, con el fin de evitar medidas desproporcionadas que terminen restringiendo el acceso a los insumos agropecuarios, cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR implemente regímenes de control de precios, libertad regulada y libertad vigilada, conforme a las disposiciones legales vigentes que ya lo facultan para esto.

Se prevé la conformación del Observatorio de Insumos Agropecuarios y el fortalecimiento del Sistema de Reporte de Información de Insumos Agropecuarios-SIRIAGRO lo que permitirá contar con un sistema de información robusto e información que posibilite monitorear el mercado y realizar análisis de las condiciones de competencia y la evolución de los precios, de manera que se pueda determinar si existen situaciones como, por ejemplo, posición dominante en los mercados relevantes y/o abuso de esa posición para la fijación de precios, para el establecimiento de medidas efectivas. En consonancia, la ley permitirá usar fuentes de información disponible evitando generar cargas innecesarias a los actores del sector y conformar un sistema de inteligencia de mercados, que ofrezca información veraz de calidad y con oportunidad para que los compradores cuenten con suficiente información, con el menor rezago temporal posible para minimizar el tiempo de cambio de precios en el mercado frente a la disponibilidad de los datos al público, y así resolver el problema de asimetrías de información para la toma de decisiones, promoviendo la transparencia y la gratuidad en el acceso a la información.

CAPÍTULO II

Se establece la adopción de la Política Nacional de Insumos Agropecuarios a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, para instituir una acción integral de Gobierno del cual surjan decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad de estrategias, prioridades, mecanismos o medidas para el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios.

Ahora bien, se hace especial énfasis en los bioinsumos de uso agropecuario ya que estos son una herramienta de bajo impacto ambiental, rentable y eficiente, que, aplicados a la producción agropecuaria, generan alimentos más seguros y de mayor calidad.

CAPÍTULO III

Se propone la creación de un fondo cuenta a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR que se denomina Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios – FAIA. El FAIA se enfoca en la financiación de los mecanismos necesarios para contribuir al acceso en mejores condiciones a los insumos agropecuarios por parte de los productores del sector agropecuario, con acciones diferenciales en los pequeños productores.

El FAIA tendrá como operaciones autorizadas financiar apoyos a la producción, transporte, almacenamiento y demás actividades, las compras centralizadas, otorgar garantías en las operaciones de importación por agentes del mercado, al igual que la adquisición de instrumentos financieros y pólizas de cobertura por diferencial cambiario, medidas todas que pretenden garantizar el acceso a los insumos agropecuarios en unas condiciones favorables.

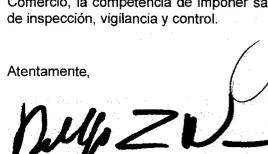
Para estas labores, el proyecto de ley busca definir unas fuentes ciertas para que el fondo las administre a través de un esquema fiduciario que disponga de un comité directivo de alto nivel. Esas fuentes corresponden a una multiplicidad amplia de posibilidades, tanto en el ámbito público como en el privado, que permitan agregarlas e inclusive especializarlas a través de la creación de subcuentas para sectores específicos agrícolas o pecuarios, mercados relevantes o productos particulares.

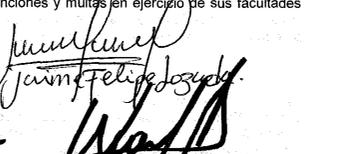
CAPÍTULO IV

Establece una medida encaminada a garantizar la producción de alimentos y el ingreso de los productores rurales del país, permitiendo que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR fortalezca la política y los instrumentos de ordenamiento de la producción.

Finalmente, como garantía de la efectividad de las disposiciones establecidas y del cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios-SINIA y de la política de precios se establece, en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, la competencia de imponer sanciones y multas en ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y control.

Atentamente,


RODOLFO ZEA NAVARRO
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural


WADITH MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 05 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.232/21 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE EL SISTEMA NACIONAL DE INSUMOS AGROPECUARIOS, SE ESTABLECE LA POLÍTICA NACIONAL DE INSUMOS AGROPECUARIOS, SE CREA EL FONDO PARA EL ACCESO A LOS INSUMOS AGROPECUARIOS 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 Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Dr. RODOLFO ZEA NAVARRO; con el acompañamiento del Honorable Senador JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ y los Honorables Representantes WADITH MANZUR IMBETT, NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN, JAIME FELIPE LOZADA POLANCO, BUENAVENTURA LEÓN LEÓN, HENRY CUELLAR RICO. 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.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 05 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA 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

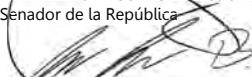
GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se prohíbe los vehículos de tracción animal para fines turísticos y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2021 SENADO</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROHIBE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL PARA FINES TURÍSTICOS 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 1º. Objeto. La presente Ley busca incluir un nuevo "Prestador de servicios turísticos" los vehículos de tracción eléctrica para fines turísticos y se prohíben los vehículos de tracción animal para fines turísticos</p> <p>Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica principalmente en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país en los cuales se presten servicios turísticos con vehículos de tracción animal, sin perjuicio de su ampliación a todo el Territorio Nacional.</p> <p>Artículo 3º. Prestador de servicios turísticos. Adiciónese el literal m) al artículo 62 de la Ley 300 de 1996 modificado por el Artículo 12 de la Ley 1101 de 2001, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"ARTICULO 62. Prestadores de servicios turísticos que se deben registrar.</i></p> <p style="padding-left: 20px;">(...)</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>m) <u>Personas Naturales o Jurídicas que presten servicios con vehículos eléctricos para fines turísticos.</u></i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>n) Los demás que el Gobierno Nacional determine."</i></p> <p>Artículo 4º. Vehículos eléctricos con fines turísticos. El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Transporte reglamentará en un término máximo de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones mínimas de los vehículos eléctricos que son utilizados para fines turísticos, sin perjuicio de las competencias y facultades de las entidades territoriales.</p> <p>Artículo 6º. Reglamentación. Para la adecuada prestación de los servicios con vehículos eléctricos con fines turísticos el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrán establecer en los reglamentos que expidan en virtud de esta ley los requisitos, obligaciones y sanciones para aquellos operadores turísticos que presten servicios con vehículos eléctricos.</p>	<p>Artículo 7º. Reposición de vehículos. El Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales financiarán los programas y proyectos de reposición de vehículos de tracción animal para fines turísticos por vehículos eléctricos para fines turísticos, la cual deberá realizarse durante un periodo de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley</p> <p>Artículo 8. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y se deroga el parágrafo 1 del artículo 98 de la Ley 769 de 2002.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara - Bogotá</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>HERNAN HUMBERTO GARZÓN RODRIGUEZ Representante a la Cámara - C/marca</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ Senador de la República</p> </div>
<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROHIBE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL PARA FINES TURÍSTICOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>A raíz de los distintos episodios que han sucedido, especialmente en la ciudad amurallada de Cartagena de Indias, que es la principal ciudad que presta el servicio de tracción animal o "coches" para fines turísticos en nuestro país, se ha hecho evidente las precarias condiciones en que este servicio es prestado a sus usuarios de forma informal, teniendo como consecuencia el sufrimiento, dolor y muerte de los animales.</p> <p>En consecuencia, es necesario presentar este proyecto de ley encaminado renovar por nuevas tecnologías el servicio turístico del paseo en coches incluyendo como "Prestadores de servicios turísticos" a quienes prestan el servicio con vehículos eléctricos para fines turísticos y, se proscribe el servicio de vehículo de tracción animal con fines turísticos contemplado en el parágrafo 1 del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, con el fin de asegurar una mayor formalización este sector y salvaguardar la vida de los animales.</p> <p>2. FUNDAMENTO NORMATIVO</p> <p>A. Protección de los Animales</p> <p>Varios pensadores sobre la protección de los derechos de los animales en Colombia han señalado que nuestra Constitución Política no tiene una referencia explícita a los derechos de este tipo de seres vivos, a diferencia de Constituciones como la Alemana. Sin embargo, se ha entendido que la disposición del artículo 79 de la Carta Política, que establece la obligación al Estado "de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación", comprende la protección de los derechos de los animales.</p> <p>En este sentido, la Ley 84 de 1989 "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia", estable como objeto:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales;</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia;</i></p>	<p style="padding-left: 20px;"><i>c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales;</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales;</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre"</i></p> <p>De igual forma, el artículo 5 de esta Ley precisa que son deberes del propietario, tenedor o poseedor de un animal, entre otros:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"a) Mantener el animal en condiciones locativas apropiadas en cuanto a movilidad, luminosidad, aireación, aseo e higiene;</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>b) Suministrarle bebida, alimento en cantidad y calidad suficientes, así como medicinas y los cuidados necesarios para asegurar su salud, bienestar y para evitarle daño, enfermedad o muerte;</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>c) Suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Parágrafo. Cuando se trata de animales domésticos o domesticados, en cautividad o confinamiento las condiciones descritas en el presente artículo deberán ser especialmente rigurosas, de manera tal que los riesgos de daño, lesión, enfermedad o muerte sean mínimas."</i></p> <p>En consecuencia, podemos observar que nuestra legislación actual establece un marco normativo para proteger la vida de los animales, con el fin de que estos no sean maltratados, ni tengan dolor ni sufrimiento como consecuencia de actividades humanas. Incluso, con gran relevancia para este Proyecto de Ley, el artículo 6 de la Ley mencionada, establece que:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales los siguientes:</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>h) Utilizar para el servicio de carga, tracción, monta o espectáculo, animales ciegos, heridos, deformes, o enfermos gravemente o desherrados en vía asfaltada, pavimentada o empedrada o emplearlos para el trabajo cuando por cualquier otro motivo no se hallen en estado físico adecuado;</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>m) Recargar de trabajo a un animal a tal punto que como consecuencia del exceso o esfuerzo superior a su capacidad o resistencia se le cause agotamiento, extenuación manifiesta o muerte;</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>j) Toda privación de aire, luz, alimento, movimiento, espacio suficiente, abrigo, higiene o aseo, tratándose de animal cautivo, confinado, doméstico o no, que le cause daño grave o muerte;</i></p>

<p><i>q) Confinar uno o más animales en condiciones tales que le produzca la asfixia”.</i></p> <p>Por lo tanto, es evidente que según la legislación del Estatuto Nacional de Protección de los Animales, la tracción animal como medio de transporte, es visto a priori como una actividad que causa dolor y sufrimiento a los animales, afectando negativamente su bienestar y vida. Por consiguiente, esta actividad debe ser prestada bajo el cumplimiento de unas condiciones idóneas de higiene, sanidad y con una regulación especial, que permita erradicar los actos crueles y de maltrato animal.</p> <p>Sin embargo, pese a los intentos de regulación de la actividad desde el legislativo y las diferentes iniciativas, tanto administrativas como cívicas, que buscan proteger a los animales, los hechos evidentes de maltrato animal y la ausencia de control de esta actividad, es necesario transformar el servicio a las nuevas tecnologías, manteniendo la tradición cultural y fomentando la formalidad en este sector de la economía.</p> <p>B. Transporte</p> <p>La Ley 769 de 2002, “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” en su artículo 2, define “Vehículo de tracción animal” como un “Vehículo no motorizado halado o movido por un animal”.</p> <p>Para el presente proyecto de ley es gran importancia analizar de forma detenida el Artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual dispone que:</p> <p><i>“En un término de un (1) año se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal.”</i></p> <p>Parágrafo 1°. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.</p> <p><i>Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal”.</i></p> <p>De esta manera, el Legislador determinó la erradicación de los vehículos de tracción animal, lo que la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 355 de 2003 declaró exequible “bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la</p>	<p><i>norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2° del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio”.</i></p> <p>La Corte Constitucional comprendió la intención del legislador de erradicar este medio de transporte “tracción animal”, debido a que:</p> <p><i>“Los vehículos cuya fuerza motriz proviene de las potencias animales también pueden ser objeto de regulación por parte del Estado. Su influencia en la dinámica diaria de la circulación es más que evidente: ocupan un lugar en la vía pública, desarrollan niveles menores de velocidad, manipulan fuerzas físicas de diferente entidad con grados determinados de maniobrabilidad y generan impacto ambiental. La conducción de estos vehículos tiene entonces un efecto en los derechos de terceros y, sobre todo, un resultado concreto en la obtención de niveles óptimos de seguridad, comodidad y salubridad del espacio público, que no son otra cosa que manifestaciones del interés general”.</i></p> <p>Además, dentro de dicha sentencia, los intervinientes esgrimieron argumentos a favor del bienestar de los animales, al señalar que: “...los propietarios de vehículos de tracción animal suelen incurrir en maltrato animal, que son factor que propicia la contaminación ambiental y que realizan prácticas que ponen en peligro la salubridad pública..”</p> <p>A pesar de la prohibición de la tracción animal como medio de transporte por las razones señaladas anteriormente, el Legislador en el parágrafo 1 del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre exceptuó de esta erradicación “los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.”</p> <p>Sin embargo, a la fecha el Ministerio de Transporte no ha reglamentado la excepción prevista para la tracción animal con fines turísticos, si no que se ha enfocado en regular la medida de sustitución a través de los Decreto 1666 de 2010 y 178 de 2012. En consecuencia, actualmente en la legislación y reglamentación de nuestro ordenamiento jurídico no hay normas expresas que regulen la “tracción animal con fines turísticos”, que hacen necesario regular esta figura de acuerdo con lo estipulado en el parágrafo 1 del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, con el fin de asegurar una mayor formalización, control, vigilancia y eficiencia en la prestación de este servicio y para salvaguardar los derechos de los animales.</p> <p>Con el fin de proteger la vida de los animales y el notorio desinterés de las autoridades por adelantar una regulación, esta iniciativa legislativa busca</p>
<p>transformar el servicio de vehículos de tracción animal con fines turísticos por vehículos eléctricos con fines turísticos, derogando del ordenamiento jurídico la excepción contemplada el artículo 98 del Código Nacional de Tránsito.</p> <p>C. Turismo y Cultura</p> <p>El artículo 75 de la Ley 1101 de 2006 precisa que el concepto de “prestador de servicios turísticos” se refiere “a toda persona natural o jurídica que habitualmente proporcione, intermedie o contrate directa o indirectamente con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta ley y que se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Turismo”.</p> <p>El artículo 12 de esta misma Ley que modificó el artículo 62 de la ley 300 de 1996, establece que los “Prestadores de servicios turísticos se deben registrar” son:</p> <p><i>“1. Los hoteles, centros vacacionales, campamentos, viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente, excluidos los establecimientos que prestan el servicio de alojamiento por horas.</i> <i>2. Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras.</i> <i>3. Las oficinas de representaciones turísticas.</i> <i>4. Los guías de turismo.</i> <i>5. Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones.</i> <i>6. Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.</i> <i>7. Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.</i> <i>8. Las empresas promotoras y comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.</i> <i>9. Los establecimientos de gastronomía y bares, cuyos ingresos operacionales netos sean superiores a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</i> <i>10. Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.</i> <i>11. Los concesionarios de servicios turísticos en parque.</i> <i>12. Los demás que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determine.</i> <i>13. Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y de otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.”</i></p> <p>Como se puede observar, a pesar de que el Parágrafo 1 del Artículo 98 del Código de Transporte únicamente permitió los vehículos de “tracción animal para fines turísticos”, este servicio no se encuentra catalogada como “Prestadores de servicios turísticos”.</p>	<p>Es oportuno señalar que según el artículo 77 de la Ley 300 de 1996, los prestadores de servicios turísticos deben cumplir las siguientes obligaciones:</p> <p><i>“1. Inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.</i> <i>2. Acreditar, ante el Ministerio de Desarrollo Económico, las condiciones y requisitos que demuestren su capacidad técnica, operativa, financiera, de procedencia de capital y de seguridad al turista, así como los títulos o requisitos de idoneidad técnica o profesional correspondientes, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, para efectos de su inscripción en el Registro Nacional de Turismo.</i> <i>3. Ajustar sus pautas de publicidad a los servicios ofrecidos, en especial en materia de precios, calidad y cobertura del servicio.</i> <i>4. Suministrar la información que le sea requerida por las autoridades de turismo.</i> <i>5. Dar cumplimiento a las normas sobre conservación del medio ambiente tanto en el desarrollo de proyectos turísticos, como en la prestación de sus servicios.</i> <i>6. Actualizar anualmente los datos de su inscripción en el Registro Nacional de Turismo”.</i></p> <p>Por consiguiente, este Proyecto de Ley busca además que el servicio con vehículos eléctricos con fines turísticos sea catalogado dentro del régimen de “prestador de servicio turístico”, considerando que este es un servicio importante y de relevancia en el turismo de ciertas ciudades del Territorio Nacional.</p> <p>3. Beneficios de la Iniciativa</p> <p>A. Comercio y Turismo.</p> <p>El transporte de tracción para fines turísticos, generalmente lo que se denomina “coches”, es una actividad con altos índices de informalidad. Con esta iniciativa se buscará que esta actividad entre a ser parte en su totalidad de la economía formal.</p> <p>Adicionalmente, las autoridades administrativas y de policía ejercerán un mayor control, inspección y vigilancia en los vehículos de tracción animal para fines turísticos debido a que estará prohibido por la ley.</p> <p>B. Protección de los animales.</p> <p>Sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, se busca por disposición legal la proscripción de los vehículos de tracción animal para fines turísticos protegiendo la vida de los animales que son utilizados actualmente para este servicio.</p>

<p>4. Contenido de la Iniciativa</p> <p>El artículo 1 de la Presente Iniciativa señala que el objeto es Incluir como nuevo "Prestador de servicios turísticos" los vehículos eléctricos para fines turísticos, esto con la finalidad de formalizar a este sector de servicios turísticos y estar acorde con la legislación vigente.</p> <p>En el segundo artículo señala como ámbito de aplicación aquellos municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país en los cuales se presten servicios turísticos con vehículos de tracción animal de conformidad con lo estipulado en el artículo 98 de Ley 769 de 2002, en cuanto que en el resto de las entidades territoriales se permite la tracción animal como vehículo de transporte.</p> <p>El artículo 3 adiciona el literal m) al artículo 62 de la Ley 300 de 1996 modificado por el Artículo 12 de la Ley 1101 de 2001, introduciendo a las <u>Personas Naturales o Jurídicas que presten servicios eléctricos de tracción animal para fines turísticos como Prestador de servicios turísticos.</u></p> <p>El artículo 4 establece que El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Transporte reglamentará lo concerniente con los vehículos eléctricos para fines turísticos, sin perjuicio de las competencias y facultades de las entidades territoriales.</p> <p>El quinto, se señala que el Gobierno Nacional reglamentará un régimen especial para los prestadores del servicio de vehículos eléctricos para fines turísticos, sin perjuicio de las competencias y facultades de las entidades territoriales.</p> <p>Reconociendo la necesidad de mantener las tradiciones culturales, se establece la financiación de los programas y proyectos para la reposición de vehículos de tracción animal por vehículos eléctricos.</p> <p>Por último, se deroga el parágrafo 1 del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 del ordenamiento jurídico, el cual permite los vehículos de tracción animal con fines turísticos en el Territorio Nacional.</p> <p>5. Conflicto de Intereses</p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los</p>	<p>congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.</p> <p>Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto está dirigido a la creación de un nuevo operador turístico y la derogación de una excepción legal, calidad que ningún Congresista ostenta en la actualidad</p> <p>Sin embargo, se puede generar un conflicto de interés particular, directo y actual a los Congresistas que tengan un familiar, en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, que fuere prestador del servicio de vehículos de tracción animal con fines turísticos.</p> <p>Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.</p> <p>En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo el deber del Estado de proteger la vida en condiciones dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara - Bogotá </div> <div style="text-align: center;">  HERNAN HUMBERTO GARZÓN RODRIGUEZ Representante a la Cámara - C/marca </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ Senador de la República </div>
--	--

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 07 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.238/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROHIBE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL PARA FINES TURÍSTICOS 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 FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES, SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ y los Honorables Representantes ENRIQUE CABRALES BAQUERO, HERNAN HUMBERTO GARZÓN RODRIGUEZ. 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 – OCTUBRE 07 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

PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2021 SENADO

por la cual se crea la prima de antigüedad para los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No ____ de 2021</p> <p style="text-align: center;">“POR LA CUAL SE CREA LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PARA LOS MIEMBROS DEL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL 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. Adiciónese el artículo 7a al Decreto 1091 de 1995, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7a. Prima de antigüedad. El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que cumpla el tiempo de servicio necesario para acceder a la asignación de retiro por solicitud propia y decida permanecer en servicio activo, tendrá derecho a una prima mensual durante el tiempo que permanezca en esa condición, la cual se liquidará de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Patrulleros: cincuenta y cinco porciento (55%) del sueldo básico. b) Subintendentes: cuarenta por ciento (40%) del sueldo básico. c) Intendentes: treinta por ciento (30%) del sueldo básico. 	<p>d) Intendentes jefes: veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico.</p> <p>e) Subcomisarios: veinte por ciento (20%) del sueldo básico.</p> <p>f) Comisarios: diez por ciento (10%) del sueldo básico.</p> <p>Esta prima no tiene carácter salarial para ningun efecto.</p> <p>Artículo 2: Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p> <p style="text-align: right; margin-top: 20px;">A consideración de los Honorables Congresistas,</p> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ Senador de la República Centro Democrático </div>
---	--

<p>Doctor JUAN DIEGO GÓMEZ Presidente SENADO DE LA REPÚBLICA Ciudad</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No ____ de 2021</p> <p style="text-align: center;">“POR LA CUAL SE CREA LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PARA LOS MIEMBROS DEL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>EXPOSICION DE MOTIVOS:</p> <p>1. Objeto del proyecto de Ley</p> <p>La presente iniciativa tiene por objeto crear la prima de antigüedad para los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional con el propósito de incentivar a los uniformados que cumplan el tiempo de servicio necesario para acceder a la asignación de retiro tras solicitud propia a seguir vinculados a la institución, de forma tal que se proteja el pie de fuerza del País y se disminuya el déficit de policías.</p>	<p>2. Justificación:</p> <p>a. Pie de fuerza de la Policía Nacional</p> <p>Actualmente la Policía Nacional cuenta con 157.710 uniformados. Aunque esta cifra es significativa, representa una disminución del 12% frente al pie de fuerza con que contaba la entidad hace cinco años, en febrero de 2016, cuando había 21.688 uniformados más:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Grado</th> <th>Total 2016</th> <th>Total 2021</th> <th>Variación numérica</th> <th>Variación porcentual</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="10" style="text-align: center;">Oficial</td> <td>General</td> <td>1</td> <td>0</td> <td>-1</td> <td>-100%</td> </tr> <tr> <td>Mayor General</td> <td>9</td> <td>14</td> <td>5</td> <td>56%</td> </tr> <tr> <td>Brigadier General</td> <td>26</td> <td>24</td> <td>-2</td> <td>-8%</td> </tr> <tr> <td>Coronel</td> <td>273</td> <td>267</td> <td>-6</td> <td>-2%</td> </tr> <tr> <td>Teniente Coronel</td> <td>532</td> <td>349</td> <td>-183</td> <td>-34%</td> </tr> <tr> <td>Mayor</td> <td>1.024</td> <td>1.667</td> <td>643</td> <td>63%</td> </tr> <tr> <td>Capitán</td> <td>1.722</td> <td>2.178</td> <td>456</td> <td>26%</td> </tr> <tr> <td>Teniente</td> <td>1.929</td> <td>1.709</td> <td>-220</td> <td>-11%</td> </tr> <tr> <td>Subteniente</td> <td>1.853</td> <td>1.355</td> <td>-498</td> <td>-27%</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Subtotal categoría</td> <td>7.369</td> <td>7.563</td> <td>194</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Sargento Mayor</td> <td>110</td> <td>91</td> <td>-19</td> <td>-17%</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Grado	Total 2016	Total 2021	Variación numérica	Variación porcentual	Oficial	General	1	0	-1	-100%	Mayor General	9	14	5	56%	Brigadier General	26	24	-2	-8%	Coronel	273	267	-6	-2%	Teniente Coronel	532	349	-183	-34%	Mayor	1.024	1.667	643	63%	Capitán	1.722	2.178	456	26%	Teniente	1.929	1.709	-220	-11%	Subteniente	1.853	1.355	-498	-27%	Subtotal categoría		7.369	7.563	194	3%		Sargento Mayor	110	91	-19	-17%
Categoría	Grado	Total 2016	Total 2021	Variación numérica	Variación porcentual																																																												
Oficial	General	1	0	-1	-100%																																																												
	Mayor General	9	14	5	56%																																																												
	Brigadier General	26	24	-2	-8%																																																												
	Coronel	273	267	-6	-2%																																																												
	Teniente Coronel	532	349	-183	-34%																																																												
	Mayor	1.024	1.667	643	63%																																																												
	Capitán	1.722	2.178	456	26%																																																												
	Teniente	1.929	1.709	-220	-11%																																																												
	Subteniente	1.853	1.355	-498	-27%																																																												
	Subtotal categoría		7.369	7.563	194	3%																																																											
	Sargento Mayor	110	91	-19	-17%																																																												

Suboficial	Sargento Primero	133	1	-132	-99%
	Sargento Viceprimero	8	0	-8	-100%
	Subtotal categoría	251	92	-159	-63%
Nivel Ejecutivo	Comisario	208	146	-62	-30%
	Subcomisario	711	504	-207	-29%
	Intendente Jefe	3.468	1.793	-1.675	-48%
	Intendente	19.498	18.594	-904	-5%
	Subintendente	18.866	12.815	-6.051	-32%
	Patrullero	97.626	97.253	-373	0%
	Subtotal categoría	140.377	131.105	-9.272	-7%
Agentes	Agente	910	314	-596	-65%
Alumnos	Alferes	5.014	5.261	247	5%
	Cadete				
	Alumno				
Auxiliares de Policía	Auxiliares de Policía	21.289	9.172	-12.117	-57%
No uniformados	No uniformados	4.188	4.203	15	0%
Total General		179.398	157.710	-21.688	-12%

*Tabla de elaboración propia con base en información suministrada por la Policía Nacional. Oficio 001303 del 5 de marzo de 2021.

Las anteriores cifras demuestran una clara tendencia. Con excepción de los oficiales, que en este tiempo incrementaron en un 3%, en todas las demás categorías de la Policía se han reducido efectivos.

Por ejemplo, la disminución de suboficiales ha sido del 63%, el Nivel Ejecutivo ha perdido a 9.272 personas, cifra con la cual se cubriría el déficit de policías de Bogotá, y actualmente hay 12.117 auxiliares de policía menos de los que había hace cinco años.

De hecho, los 24.816 patrulleros que se incorporaron en este quinquenio no logran contrarrestar la salida de 32.058 miembros del Nivel Ejecutivo, de los cuales 22.070, el 68.8%, lo hicieron por solicitud propia:

Grado	Retiros	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Patrullero	Solicitud propia	1.387	1.213	1.391	1.302	848	6.141
	Totales	2.618	2.384	2.532	2.236	1.527	11.297
Subintendente	Solicitud propia	86	75	75	87	37	360
	Totales	249	229	202	165	120	965
Intendente	Solicitud propia	65	64	753	5.101	2.114	8.097
	Totales	644	744	1.788	5.431	2.431	11.038
Intendente jefe	Solicitud propia	79	101	827	3.963	988	5.958
	Totales	344	276	1.259	4.069	1.064	7.012

Subcomisario	Solicitud propia	33	86	431	532	76	1.158
	Totales	111	108	486	554	100	1.359
Comisario	Solicitud propia	71	93	72	63	57	356
	Totales	84	94	77	71	61	387

*Tabla de elaboración propia con base en información suministrada por la Policía Nacional. Oficio 001303 del 5 de marzo de 2021.

Lo anterior, evidencia una preocupante realidad: los miembros del Nivel Ejecutivo actualmente no tienen incentivos que los motiven a permanecer en la institución una vez cumplen el tiempo para acceder a la asignación de retiro por solicitud propia.

Muestra de ello es que, por ejemplo, mientras que 6.141 patrulleros se retiraron de la Policía bajo esta causal, tan solo 92 permanecieron en la institución dentro de los cinco años siguientes a haber cumplido el tiempo de servicio, tendencia que se repite con todos los demás grados del Nivel Ejecutivo:

En cuanto al personal que cumplió con el tiempo requerido para la asignación de retiro, a continuación, se discrimina en cada uno de los grados la cantidad de funcionarios que continúan voluntariamente en la institución y el periodo adicional a fecha de corte 16/02/2021.⁶

GRADO	1 AÑO	2 AÑOS	3 AÑOS	4 AÑOS	5 AÑOS
Coronel	6	12	11	15	41
Teniente Coronel	28	80	129	74	29
Mayor	79	15	6	3	4
Capitán	14	20	26	17	22
Teniente	6		1	15	5
Comisario		3	4	2	3
Subcomisario	1	153	382	428	493
Intendente Jefe	753	969	293	93	17
Subintendente	45	18	27	8	1
Patrullero	38	17	27	9	2
TOTAL	970	717	927	664	617

Fuente: Sistema de Información para la Administración del Talento Humano con fecha 16/02/2021

* Información suministrada por la Policía Nacional. Oficio 001303 del 5 de marzo de 2021.

Además, solamente el 4.2% de los uniformados actuales de la Policía Nacional tienen más de 20 años de servicio, lo que demuestra que la base de la entidad prefiere buscar oportunidades laborales en el sector privado una vez acceden a la asignación de retiro en vez de continuar trabajando en la institución:

TIEMPO DE SERVICIO	CANTIDAD
De 0 a 5 años	33.957
De 6 a 10 años	43.781
De 11 a 15 años	44.142
De 16 a 20 años	29.157
De 21 a 25 años	4.829
De 26 a 30 años	1.597
Más de 30 años	247
TOTAL GENERAL	157.710

* Información suministrada por la Policía Nacional. Oficio 001303 del 5 de marzo de 2021.

Claramente, esta dinámica implica un riesgo latente para la sostenibilidad a mediano plazo del pie de fuerza del País. En efecto, dentro de los próximos cinco a diez años 29.157 uniformados que actualmente tienen entre 16 y 20 años de servicio cumplirán los requisitos para acceder a la asignación de retiro por solicitud propia, con lo cual, de mantenerse las estadísticas actuales, la deserción de personal afectará cada vez más la capacidad operativa de la Policía si no se adoptan medidas urgentes.

b. Prima de antigüedad

Como consecuencia del contexto anteriormente descrito, el presente proyecto de ley busca crear la prima de antigüedad para los miembros del Nivel Ejecutivo que cumplan con los requisitos para acceder a la asignación de retiro por solicitud propia y decidan permanecer en la institución.

Esta prestación, cabe resaltar, ya existe de manera similar para la categoría de los oficiales desde el grado de Subteniente hasta Teniente Coronel, quienes a los 15 años de servicio son remunerados con el 10% de la asignación básica y por cada año que excedan de los 15 se les reconoce un 1% adicional de conformidad a lo establecido en el artículo 71 del Decreto 1212 de 1990.

Por su parte, los suboficiales también se benefician de esa prima, con la diferencia que ellos acceden a ella a partir de los 10 años de servicio. Sin embargo, inexplicablemente el Nivel Ejecutivo, que representa el 83.1% del pie de fuerza de la institución, no goza de esta prestación, lo cual no solamente genera una diferencia de trato que desmotiva la tropa, sino

que no crea las condiciones para que ellos permanezcan en la entidad una vez pueden acceder a la asignación de retiro por solicitud propia.

En este escenario, la prima propuesta permitiría generar la siguiente relación de ingresos de acuerdo a las asignaciones actuales para el Nivel Ejecutivo, la cual disminuye proporcionalmente a medida que aumenta el rango del uniformado.

Grado	Asignación básica Decreto 318 del 27/02/2020	Porcentaje prima de antigüedad PL	Monto prima de antigüedad PL
Patrullero	\$1.667.345	55%	\$937.039
Subintendente	\$2.090.988	40%	\$836.395
Intendente	\$2.661.406	30%	\$798.421
Intendente Jefe	\$2.803.693	25%	\$700.923
Subcomisario	\$2.945.001	20%	\$589.000
Comisario	\$3.468.415	10%	\$346.841

c. Decreto 1091 de 1995

El Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley 4 de 1992 expidió el Decreto 1091 de 1995 a través del cual estableció el régimen de asignaciones y prestaciones del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

Este Decreto, cabe resaltar, fue previamente modificado por las leyes 420 de 1998, 987 de 2005 y 1279 de 2009 y, en esta oportunidad, se pretende adicionar el artículo 7a para crear la prima de antigüedad para los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía.

d. Impacto fiscal

Frente al impacto fiscal que tiene esta iniciativa hay que tener en cuenta varios aspectos. En primer lugar, sale más costoso y demorado la formación de los nuevos uniformados que arrancan desde cero que la adopción de esta prestación para los más experimentados.

Con respecto a los costos discriminados para la formación de un oficial (Subteniente) y de un Patrullero, me permito indicar que los valores señalados a continuación incluyen: hora cátedra, funcionamiento, nómina, partida de alimentación, dotación, bonificación, material de prácticas, munición, seguro de vida, combustibles y lubricantes, así *

COSTO DE FORMACIÓN NUEVO UNIFORMADO		
Categoría	Tiempo de Formación	Costo Estimado
Oficial	3 años	\$ 152.172.382
	1 año	\$ 60.405.611
Patrullero	1 año	\$ 24.818.793

Fuente: Dirección Nacional de Escuelas, mediante correo electrónico Nro. 0228/DINAE-JEFAT del 17/02/2021.

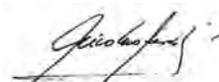
* Información suministrada por la Policía Nacional. Oficio 001303 del 5 de marzo de 2021.

En segundo lugar, como se vio anteriormente, la relación de nuevas incorporaciones no está logrando contrarrestar el flujo de personal que se está retirando de la institución por decisión propia, lo que pondrá en jaque la sostenibilidad del pie de fuerza del País si no se adoptan incentivos de esta naturaleza para motivar a los uniformados a permanecer en la Policía.

En tercer lugar, el Gobierno Nacional obligatoriamente debe financiar la asignación de retiro de los policías que cumplan con el tiempo de servicio y se retiren por decisión propia, razón

por la que, haciendo un esfuerzo presupuestal adicional, garantizamos un pie de fuerza sólido para garantizar la seguridad del País y, adicionalmente, equiparamos las inequitativas condiciones prestacionales entre oficiales, suboficiales y miembros del Nivel Ejecutivo.

A consideración de los Honorables Congresistas,



NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ
Senador de la República
Centro Democrático

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 11 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No 240/21 Senado “**POR LA CUAL SE CREA LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PARA LOS MIEMBROS DEL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL 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 NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 11 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** 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 242 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se otorga el reconocimiento jurídico diferencial a los niños, a las niñas y a los adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. ____ de 2021 Senado</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se otorga el Reconocimiento Jurídico Diferencial a los niños, a las niñas y a los adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. OBJETO Y FINALIDAD. La presente ley tiene como objeto y finalidad respectivamente la protección jurídica diferencial y el reconocimiento jurídico diferencial del interés superior, en los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia, haciendo un énfasis en los niños, niñas de 0 a 6 años no acompañados, conforme a lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la Constitución Nacional.</p> <p>Artículo 2. SUJETOS. Para los efectos de la presente ley entienda por niños, niñas y adolescentes, los menores de 18 años, de acuerdo, a la definición consagrada en el artículo tercero de la ley 1098 de 2006, y en situación de desplazamiento forzado en Colombia, de acuerdo, a lo contemplado en el artículo primero de la ley 387 de 1997.</p> <p>Artículo 3. DEL ENFOQUE DIFERENCIAL. Para cada una de las disposiciones que contienen los artículos de la presente ley, se adoptará el enfoque diferencial de acuerdo, a los riesgos y causas del desplazamiento forzado en niños niñas y adolescentes, los problemas transversales diferenciados como el hambre y la desnutrición, las deficiencias en el campo de la salud, los obstáculos de acceso permanencia y adaptabilidad al sistema educativo, los problemas de índole psicosocial, la imposibilidad de acceder a espacios y oportunidades recreativas, participación, discriminación en el ejercicio de sus derechos como víctimas del conflicto armado y del delito entre otros y a los ámbitos críticos; la etapa de emergencia del desplazamiento forzado, la primera infancia entre los 0 y los 6 años de edad, la adolescencia, el género, la pertenencia étnica y la discapacidad.</p> <p>Parágrafo: Se garantizará el acceso obligatorio, sin limitación alguna, a las ayudas, programas y subsidios, que establece el Estado para los niños, las niñas y los adolescentes en</p>	<p>situación de desplazamiento forzado en Colombia o en riesgo de serlo; estas ayudas serán suministradas a los menores directamente y/o por medio de las diferentes instituciones del Estado.</p> <p>Artículo 4. ÁMBITO DE APLICACIÓN: La presente ley se aplica a todos los niños, las niñas y los adolescentes en situación de Desplazamiento Forzado o en riesgo de serlo que se encuentren en el territorio nacional.</p> <p>Parágrafo: Los beneficios en materia de educación y representación jurídica se extenderán a los adolescentes que, en el ejercicio de la presente ley, el hecho victimizante haya tenido lugar cuando eran menores de edad.</p> <p>Artículo 5. DE LOS DERECHOS A LA VIDA Y INTEGRIDAD PERSONAL. El Estado, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa promoverán campañas de sensibilización que reconozcan las vulneraciones ocasionadas por el Desplazamiento Forzado en niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Para la protección y goce efectivo de los derechos a la vida y la integridad personal, se deberá realizar un diagnóstico de las necesidades territoriales, a las cuales se les formulará un plan de acción específico para la prevención y restablecimiento de derechos, de acuerdo, a los riesgos y causas del desplazamiento forzado en niños, niñas y adolescentes, los problemas transversales diferenciales y los ámbitos críticos.</p> <p>Artículo 6. El Estado, a través del Ministerio de Defensa, elaborará proyectos de instrucción específicos para los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento de acuerdo con el enfoque diferencial; al igual que para sus padres y/o cuidadores con el fin de prevenir accidentes con minas antipersonal (MAP) o municiones abandonadas sin explotar (MUSE).</p> <p>Artículo 7. DEL DERECHO A TENER UNA FAMILIA Y A NO SER SEPARADOS DE ELLA. El Estado, mediante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las Gobernaciones, Alcaldías y las Juntas de Acción Comunal, durante las etapas de desplazamiento forzado, reasentamiento, reubicación o retorno: adoptarán programas específicos tendientes a la protección de los niños, las niñas y los adolescentes en especial los que se encuentran no acompañados.</p>
--	---

<p>La búsqueda activa de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado deberá contar con un trámite prioritario y urgente que estará en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional o cualquier entidad que tenga el conocimiento de la situación de desaparición activará el elemento de búsqueda activa.</p> <p>Artículo 8. DEL DERECHO A LA ALIMENTACION EQUILBRADA. A los adolescentes y las adolescentes, se les garantizará el acceso a alimentos, sin ningún tipo de exclusión de las políticas públicas que se realicen para la atención nutricional de los menores de edad en situación de desplazamiento forzado. El Ministerio de Salud y Protección social, junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás entidades encargadas de los programas de alimentación deberán asegurarse de que los alimentos se encuentren en buen estado y su posterior consumo sea favorable, de acuerdo, al grupo poblacional específico al que le sean suministradas las ayudas con el fin de evitar problemas de salud posteriores al consumo.</p> <p>Artículo 9. Con el fin de erradicar el hambre y la desnutrición imperante de los niños las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado, el Estado garantizará y promoverá la corresponsabilidad de las Entidades Públicas y Privadas, y de la sociedad en general, para que participen en la generación y sostenibilidad de proyectos de alimentos.</p> <p>Artículo 10. DEL DERECHO A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL. Los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado tendrán preferencia en la afiliación, atención y acceso al sistema de salud y de seguridad social integral, particularmente los que se encuentren en situación de discapacidad.</p> <p>Artículo 11. DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. El Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional implementará modelos pedagógicos que respondan a las necesidades de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado, que contengan el enfoque diferencial adolescencia, género, etnia, discapacidad y extra-edad, de acuerdo con los contextos regionales.</p> <p>Se diseñará un programa de apoyo a las familias de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado para que les sean suministrados implementos escolares básicos.</p>	<p>Parágrafo. El Ministerio de Educación y las secretarías de educación según correspondan focalizarán la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado con discapacidad, priorizando la inversión en infraestructura en las instituciones educativas receptoras.</p> <p>Artículo 12. DEL DERECHO A LA ATENCIÓN PSICOSOCIAL. Los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado, tendrán derecho a la atención psicosocial y psicológica gratuita. Se dará una atención especial a las niñas y las adolescentes en situación de desplazamiento forzado, víctimas de violencia sexual, física y explotación laboral, así como las que se encuentren con discapacidad.</p> <p>El Gobierno, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, diseñará e implementará un programa específico para la atención psicológica de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia y que además incluya las terapias de Familia.</p> <p>Artículo 13. DEL DERECHO A LA RECREACIÓN Y A LA LIBRE EXPRESIÓN DE SU OPINIÓN. El Estado a través del Ministerio de Cultura, y el Ministerio del Deporte, las secretarías de cultura recreación y deporte o las que hagan sus veces ejecutaran programas que promuevan el acceso a espacios de recreación, esparcimiento y participación en actividades lúdicas, artes y talleres de lectura a los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado, o en riesgo de serlo, igualmente diseñará estrategias para incentivar la participación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en actividades deportivas que les permitan desarrollar sus habilidades y competencias.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO I DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL QUE SE LES DEBE BRINDAR A LOS GRUPOS POBLACIONALES DIFERENCIALES:</p> <p>Artículo 14. CAMPAÑAS PERMANENTES. Se realizarán campañas a través medios de comunicación como televisión, radio, prensa, e internet, que garanticen el acceso a la información a la sociedad en general, acerca de cuáles son los derechos y ayudas que tiene la población en situación de desplazamiento forzado en particular los niños, las niñas y los</p>
<p>adolescentes, de igual manera, a dónde pueden acudir para recibir la respectiva asistencia humanitaria.</p> <p>Artículo 15. EN LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO PERTENECIENTES A GRUPOS ÉTNICOS. El Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Romanies y Minorías, así como la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, iniciará el proceso de consulta previa tendiente a diseñar un programa específico para mantener el proceso de transmisión de conocimientos ancestrales de padres a hijos.</p> <p>Adicionalmente realizará programas de protección para los niños niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado pertenecientes a grupos étnicos, que además incluyan estrategias para la eliminación del hambre en estas comunidades.</p> <p>Artículo 16. A LOS NIÑOS, A LAS NIÑAS Y A LOS ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO. El Gobierno a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; junto con el Ministerio de Salud y Protección Social, garantizará una protección y atención especial a los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado que presenten alguna discapacidad, mediante la elaboración de programas que contengan las acciones específicas tendientes a lograr el goce efectivo de los derechos fundamentales de este grupo.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II DEL REASENTAMIENTO, LA REUBICACIÓN O RETORNO</p> <p>Artículo 17. El Estado, a través del Ministerio de Defensa realizará un plan específico y coordinado de acompañamiento institucional para la protección de las familias en situación de desplazamiento forzado, en los lugares de asentamiento, reubicación o retorno, con el fin de evitar el reclutamiento por parte de grupos armados ilegales o bandas delincuenciales, en niños, niñas y adolescentes, de acuerdo, al contexto específico del lugar, en los ámbitos Nacional, Departamental y Municipal.</p>	<p style="text-align: center;">CAPITULO III</p> <p style="text-align: center;">DE LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA EN LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.</p> <p>Artículo 18. El Estado, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados, creará un programa de prevención de la delincuencia juvenil en los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado, o en riesgo de serlo. Así mismo, prevenir la incorporación a los grupos armados organizados.</p> <p>El anterior programa será implementado a nivel Nacional, Departamental y Municipal, y deberá contener escenarios de participación que integren por lo menos militares retirados, excombatientes y niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento forzado.</p> <p>Artículo 19. El Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como el Instituto Colombiano de Bienestar familiar, diseñará y ejecutará un programa para la recuperación física y psicológica, de los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento forzado y de grupos organizados, bien sea en instituciones especiales, o aquellas entidades con finalidades compatibles.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO IV DEL PRESUPUESTO Y LA COORDINACIÓN DE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES</p> <p>Artículo 20. DEL PRESUPUESTO. La asignación de recursos para la garantía y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, o en riesgo de serlo, deberá estructurarse a partir de la concurrencia presupuestal Nación – Territorio.</p> <p>Artículo 21. DE LA COORDINACIÓN ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. El Estado, a través de sus Entidades Públicas deberá coordinar con los demás organismos a que haya lugar, sus funciones tendientes a la real protección de los derechos de las personas en situación del desplazamiento forzado y lo que ello implique.</p>

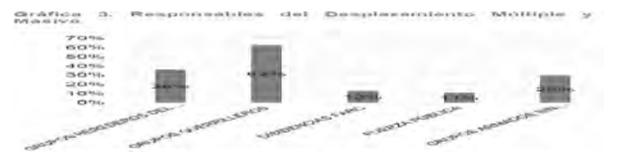
<p style="text-align: center;">CAPITULO V DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL</p> <p>Artículo 22. El Estado, a través del Departamento Nacional de planeación creará un sistema de seguimiento, evaluación y control de las acciones que se deben ejecutar para la protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, o en riesgo de serlo, en donde se puedan verificar su cumplimiento y ejecución.</p> <p>Artículo 23. El Estado a través del a Procuraduría General de la Nación coordinará y unificará los procesos de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas que se diseñen y se ejecuten para la protección diferencial de la infancia y adolescencia en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, con el fin de que todas las Entidades del Estado, Ministerios, Gobernaciones y Alcaldías tengan acceso directo a la información, que cuente con un elemento indicador del goce efectivo de los derechos fundamentales.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO VI DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA</p> <p>Artículo 23. Las Organizaciones que promueven los derechos de la infancia y adolescencia, afectadas por el conflicto armado, los Gobernadores y Alcaldes, Personeros municipales, los niños, niñas y adolescentes, los padres o cuidadores, los líderes de comunidades étnicas tendrán una participación efectiva en el diseño e implementación de la política pública tendiente a la protección y garantía de los menores en situación de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que la participación deberá incluir el enfoque diferencial especificado en la presente ley.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO VII DE LAS SANCIONES</p> <p>Artículo 24. Por medio del cual se modifican los artículos 39 y 55 del Código General disciplinario, los cuales quedaran así:</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artículo 39</i></p> <p><i>“34. Ejercer algún tipo de discriminación, malos tratos, contra la población víctima, o en situación de desplazamiento forzado, en particular a niños niñas y adolescentes desplazados, o en riesgo de serlo de acuerdo, a su edad, género, etnia y discapacidad”</i></p> <p><i>35. Las demás prohibiciones consagradas en la ley.”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Artículo 55.</i></p> <p><i>12. Negarse a tramitar con la debida diligencia una solicitud o ejecutar un proceso, que haya sido diseñado con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado en particular tratándose de niños, niñas y adolescentes, o aquellos en riesgo de serlo de acuerdo, a su edad, genero, etnia y discapacidad.</i></p> <p><i>13. Las demás conductas en que la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción de remoción o destitución, o como causales de mala conducta”.</i></p> <p style="text-align: center;">CAPITULO VIII DE LOS DERECHOS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN</p> <p>Artículo 25. Los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado tendrán derecho a acceder a los derechos de verdad, justicia y reparación. El Estado deberá intensificar los esfuerzos por combatir la impunidad de los responsables de violaciones graves cometidas contra los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado, esto incluirá una investigación oportuna, rigurosa y sistemática y el enjuiciamiento de los autores de todos estos delitos, así como el intercambio de información sobre el seguimiento de los casos.</p> <p>Parágrafo. Se diseñará un programa de protección efectiva para niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado que hayan sido testigos o víctimas. El Estado aplicará con carácter prioritario, las medidas para eliminar los homicidios sobre persona protegida en especial niños, niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado.</p>
<p>Artículo 26. Los niños niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado serán representados de oficio por el Ministerio Público en los incidentes de reparación integral en los procesos penales, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales fundamentales en el marco de la justicia restaurativa.</p> <p>Artículo 27: Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>GUILLERMO GARCÍA REALPE Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA Senador de la República</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>TEMISTOCLES ORTEGA MÁRQUEZ Senador de la República</p> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ de 2020 Senado</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se otorga el Reconocimiento Jurídico Diferencial a los niños, a las niñas y a los adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">EXPOSICION DE MOTIVOS</p> <p>Antecedentes: El presente proyecto de ley, fue presentado por el Honorable Senador Guillermo García Realpe y demás Congressistas que suscriben el presente.</p> <p>Autor: La Autora de la presente iniciativa legislativa es la abogada Magda Sohad Vargas Gamboa quien la elaboró con base en la tesis de grado con nota Meritorio, titulada <i>“Propuesta de una Reglamentación Jurídica diferencial para la protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia”</i>¹ como requisito de grado en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, de la cual es una de las autoras junto con Ruth Astrid Mora Cuervo².</p> <p>Objetivo: El presente Proyecto de Ley tiene como fin principal el reconocimiento del interés superior de los niños niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, o en riesgo de serlo (en adelante NNAD), a través de la protección jurídica diferencial, por encontrarse ante situaciones que implican riesgo para su vida e integridad personal, al garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales fundamentales; como fin subsidiario prevenir y reducir, los índices de criminalidad, mendicidad, drogadicción, reclutamiento, crisis de seguridad para el Estado, niveles de pobreza, atraso y desigualdad social, promoviendo avances no solo a nivel social sino también en nivel económico, político, educativo y de salud, estos dos últimos ítems trascendentales para la sociedad colombiana y que se han</p> <p><small>¹ Para la elaboración de dicha tesis se realizó investigación y análisis de información de diferentes documentos, normas, jurisprudencia —nacional e internacional—, tratados internacionales, trabajo de campo, entrevistas con diferentes personas, entre ellas madres de niños desplazados; ex oficiales de protección de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), del Consejo Noruego para Refugiados (NRC), de la Corte Constitucional de Colombia; con defensores de víctimas del conflicto, el director de Indepaz; y funcionarios del Congreso de la República, quienes aportaron sus experiencias e ideas respecto al tema, con el objetivo de concretar la propuesta de reglamentación. ² MORA CUERVO, Ruth Astrid, & VARGAS GAMBOA, Magda Sohad: Propuesta de una reglamentación Jurídica diferencial para la protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia. Tunja, 2012. Trabajo de grado (Abogadas), Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Facultad de derecho y ciencias sociales.</small></p>

<p>venido deteriorando paulatinamente acarreado como consecuencia las crisis que viven actualmente estos sectores.</p> <p style="text-align: center;">Glosario:</p> <p>ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.</p> <p>AGC: Autodefensas Gaitanistas de Colombia.</p> <p>ÁMBITOS CRÍTICOS: Son circunstancias que acentúan y profundizan el impacto desproporcionado que de por sí los problemas transversales diferenciales en sí mismos generan en niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, retroalimentándose perversamente entre sí para obstruir con especial fuerza el ejercicio de los derechos fundamentales³.</p> <p>COALICO: Coalición contra la vinculación de los niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia.</p> <p>CODHES: Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento.</p> <p>ECI: Estado de cosas inconstitucional.</p> <p>ELN: Ejército de liberación Nacional.</p> <p>EPL: Ejército de Liberación Popular.</p> <p>EXTRAEDAD: Es el desfase entre la edad y el grado y ocurre cuando un niño o joven tiene dos o tres años más, por encima de la edad promedio, esperada para cursar un determinado grado⁴.</p> <p>FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.</p> <p>ICRC: Comité Internacional de la Cruz Roja.</p> <p><small>³ Colombia, Corte Constitucional, Auto 251 de 2008. ⁴ COLOMBIA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Extraedad. [en línea] 2020 [consultado el 12 de marzo de 2020]. Disponible en <https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulo-82787.html></small></p>	<p>IMPLEMENTOS ESCOLARES BÁSICOS: Son los señalados por las diferentes instituciones educativas requeridos para uso pedagógico, de acuerdo, a lo establecido en la ley 1269 de 2008 y la Resolución 18066 de 2017 del Ministerio de educación Nacional.</p> <p>MAP: Minas antipersonal.</p> <p>MUSE: Municiones abandonadas sin explotar.</p> <p>NIÑOS NO ACOMPAÑADOS: Son niños que han quedado separados de ambos progenitores y de otros familiares, y cuyo cuidado queda a cargo de un adulto quien legal o habitualmente es responsable de dicho cuidado.⁵</p> <p>NNA: Niños, niñas y adolescentes.</p> <p>NNAD: Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado.</p> <p>PARES: Fundación Paz y Reconciliación.</p> <p>PROBLEMAS TRANSVERSALES DIFERENCIALES: Son aquellos que impactan de manera distinta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento forzado con la población desplazada adulta, se caracterizan por que concurren factores específicos que impactan únicamente a las personas menores de edad, o porque golpean a niños, jóvenes y adultos de manera distinta dependiendo de su edad⁶.</p> <p>UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.</p> <p style="text-align: center;">Justificación:</p> <p>La presente Iniciativa legislativa tiene como precedentes, los Autos 251 del 6 de Octubre de 2008 y 756 del 27 de Noviembre de 2018 proferidos por la Corte Constitucional de Colombia;</p> <p><small>⁵ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, UNICEF. Protección infantil contra el abuso y la violencia. Los niños separados y no acompañados [en línea] 2020 [consultado el 12 de marzo de 2020]. Disponible en https://www.unicef.org/spanish/protection/index_57906.html. ⁶ COLOMBIA, Corte Constitucional. Auto 251 Op. cit.</small></p>
<p>en el primero se identifica, el impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado en Colombia, genera sobre los Niños, niñas y adolescentes, en adelante NNA, donde se reconocen una serie de riesgos y causas del desplazamiento forzado, así como una serie de problemas transversales diferenciados que se intensifican en ámbitos críticos; en el segundo, la Corte Constitucional evalúa, los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados en adelante NNAD.</p> <p>La Corte Constitucional emitió una serie de ordenes al Gobierno Nacional para que, a través de las diferentes entidades del Estado, se lograra garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los NNAD, en donde se requiere un trato diferencial para lograr el restablecimiento de derechos.</p> <p>El impacto diferencial que el desplazamiento forzado ocasiona en NNAD, se logra identificar a través de lo que se conoce como enfoque diferencial, el cual es definido como:</p> <p><i>“una herramienta práctica para la identificación sistemática de los riesgos e impactos diferenciales que el desplazamiento genera en los distintos sujetos, lo que permite la adopción de medidas específicas para prevenir, mitigar y atender cada riesgo de manera particular”⁷.</i></p> <p>En ese orden de ideas los riesgos e impactos diferenciales que el desplazamiento forzado genera en los NNAD se resumen de la siguiente forma: “El paso apremiante del tiempo, que implica la pérdida irreparable de sus etapas vitales de formación; los problemas trasversales diferenciados”⁸; entre los cuales se encuentran los crímenes cometidos contra la vida y la integridad personal de los menores, el reclutamiento forzado, la desaparición forzada, el de ser víctimas de minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar, la violencia sexual, la explotación laboral, y la vulneración de los derechos fundamentales a tener un nombre y una nacionalidad, a la unidad familiar, a la alimentación, a la salud, a la educación, a la protección psicosocial y a la recreación.</p> <p><small>⁷ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, Directriz Nacional para la atención integral y diferencial de la población joven en situación y riesgo de desplazamiento. [en línea] [consultado el 18 de enero de 2020]. Disponible en < http://www.corteidh.or.cr/tablas/26515.pdf > ⁸ COLOMBIA, Corte Constitucional. Auto 251 Op. cit., p. 13.</small></p>	<p>No obstante, los problemas transversales diferenciales anteriormente enunciados se intensifican en ámbitos críticos, que son circunstancias que acentúan y profundizan el impacto desproporcionado que de por sí los problemas transversales diferenciales en sí mismos generan en NNAD, retroalimentándose perversamente entre sí para obstruir con especial fuerza el ejercicio de los derechos fundamentales⁹.</p> <p>Por otro lado, la Corte Constitucional, en el Auto 251 de 2008 indicó la existencia de un desfase protuberante entre el ámbito del derecho y el ámbito de la realidad fáctica, al indicar que los menores de edad en situación de desplazamiento no son tratados en la práctica como sujetos de derechos en sí mismos por las autoridades, por los actores sociales y familiares, ni como sujetos de especial protección constitucional, sino como dependientes, beneficiarios, receptores, cargas o accesorios de uno o más sujetos de derecho adultos.</p> <p>Lo anterior, debido a una falta de reconocimiento práctico y jurídico en donde no se reconocen los riesgos, necesidades y vulnerabilidades específicas. Igualmente hizo hincapié en la precariedad de respuestas Estatales a esta situación al indicar:</p> <p><u>En cualquier caso, nota la Sala que la ausencia de un enfoque diferencial étéreo integral se reproduce en las mismas respuestas jurídicas que han sido otorgadas hasta la fecha por las autoridades a los menores de edad desplazados – tanto la Ley 387 de 1997 como el Decreto 250 de 2005 adolecen del mismo problema de fragmentación y acciones afirmativas puntuales y desarticuladas que fue identificado por la Sala en la respuesta del Estado.¹⁰</u></p> <p>Sin embargo ¿Qué dice la Corte Constitucional 10 años después? En el auto 756 de 2018 evalúa los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los niños, niñas y adolescentes desplazados, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular el Auto 251 de 2008, en donde manifiesta que a pesar de que se han implementado políticas públicas existe ausencia de respuesta diferencial, un bloqueo institucional y practicas inconstitucionales, así como también una tergiversación de los instrumentos legales y constitucionales para la atención y protección de los NNAD.</p> <p><small>⁹ Ibid. COLOMBIA, Corte Constitucional. Auto 251., p. 14. El ámbito de la etapa de Emergencia del desplazamiento forzado; el ámbito de la primera infancia; el ámbito de la adolescencia; el ámbito de las niñas adolescentes desplazadas; el ámbito de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos -indígenas o afro descendientes- desplazados; y el ámbito de Los menores de edad con discapacidad en situación de desplazamiento. ¹⁰ Ibid. Subrayado propio.</small></p>

<p>Cabe resaltar que actualmente no existe una ley específica que permita por un lado reconocer el impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado ocasiona en NNA, y por el otro contenga las acciones que permitan alcanzar el restablecimiento y goce efectivo de los derechos fundamentales.</p> <p>Si bien es cierto, con la implementación del Acuerdo de Paz, se consolidaron nuevos instrumentos normativos generales para la protección de las víctimas del conflicto armado, también lo es que lo estipulado en dichos instrumentos no tiene en cuenta la real dimensión que el desplazamiento forzado ocasiona en NNA.</p> <p>Ahora bien, para poder hacer efectiva la prestación del servicio que se requiere por parte de las diferentes entidades del Estado tal y como lo menciona Villoria¹¹, es fundamental que exista un reconocimiento jurídico previo a la prestación del servicio. En ese orden de ideas un reconocimiento según la definición de Fraser y Honnet:¹² “el reconocimiento designa una relación recíproca entre sujetos, en la que cada uno ve al otro como su igual y también separado de sí. Se estima que esta relación es constitutiva de la subjetividad: uno se convierte en sujeto individual sólo en virtud de reconocer a otro sujeto y ser reconocido por él”.</p> <p>Lo anterior en cuanto al reconocimiento, mientras que en un reconocimiento jurídico en palabras de Ansuátegui¹³ existe un objetivo determinado y es la equiparación de los individuos con el resto de los miembros de una comunidad política, canalizar la igualdad como valor en donde se pueda incluir a un determinado grupo, garantizando el goce efectivo de todos los derechos al igual que tiene el resto de ciudadanos, pero para lograr el goce efectivo de algunos derechos o lograr su equiparación es necesario en algunos casos un trato distinto¹⁴.</p> <p>Dicho de otro modo, lo que se pretende lograr con el presente proyecto de ley es el restablecimiento y goce efectivo de los derechos fundamentales de los NNAD, a partir de un reconocimiento jurídico que permita visibilizar y no discriminar, el estado de indefensión y las necesidades específicas de protección que ellos requieren, no obstante lo anterior, para</p> <p><small>¹¹ VILLORIA MENDIETA, Manuel. La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia: Boletín Oficial del Estado. Primera edición. Madrid. Ministerio de administraciones públicas. Instituto Nacional de administración pública y Ministerio de la presidencia. 1996. 139 p.</small></p> <p><small>¹² FRASER, Nancy Y HONNET, Axel. ¿Redistribución o Reconocimiento? Ediciones morata, S. L, Mejía Laquerica, 2006.</small></p> <p><small>¹³ ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier y LOPEZ CALERA, Nicolás María. Una discusión sobre derechos colectivos: Instituto de derechos humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid. Editorial DYKINSON, S.L.MADRID. 2001. 208 p.</small></p> <p><small>¹⁴ Ibid., ANSUÁTEGUI, 208 p.</small></p>	<p>terminar con la inequidad existente y lograr la igualdad en el goce efectivo de derechos, con los otros niños que no han pasado por el desplazamiento, y el resto de ciudadanos, es necesario un trato diferencial que así lo permita.</p> <p>El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, define a la igualdad como: “Las personas en situaciones análogas deben ser tratadas de forma igual sin desconocer que aquellas en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta en forma proporcional a dicha diferencia. El principio de igualdad obliga a los Estados a tomar medidas afirmativas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada y a favor de los grupos más vulnerables”¹⁵.</p> <p>Por lo tanto, para restablecer la igualdad, se requieren resultados efectivos que permitan medir en forma permanente el grado de satisfacción de esa promoción ideal de la igualdad:</p> <p>“Por tanto, la verdadera virtud de esta promoción del ideal universal de la Igualdad hay que medirla por los beneficios efectivamente consolidados que pasan a generalizarse de modo habitual (...)”¹⁶.</p> <p>Hoy en día, existen diferentes paquetes normativos para la protección de la infancia y la adolescencia que garantiza la igualdad en derechos, pero no de beneficios efectivamente consolidados de modo habitual cuando se trata del goce efectivo de los mismos en NNAD, por lo que no es posible hablar de una promoción ideal de la igualdad.</p> <p>De cualquier modo, la razonabilidad en una clasificación legislativa como lo plantea Rabe¹⁷, se juzga por la precisión en la igualdad de trato con las personas que están en situaciones similares, los cuales son clasificados como sujetos a los que se les aplica la ley. Sin embargo, para que esta clasificación pueda ser perfecta es necesario incluir a todas las personas con características relevantes y no se incluya a ninguno que no las posea.</p> <p>De ahí que, si se aplica las normas que actualmente están diseñadas para la protección de los NNA en general, a los NNAD, se pasa al fracaso legislativo en la clasificación de la situación,</p>
<p>que es requerida para evitar un trato desigual¹⁸, dicho de otro modo, se pasa del campo de la igualdad en derechos a la desigualdad en goce y restablecimiento efectivo de derechos, es decir de la desigualdad a la injusticia¹⁹, al no existir legislación que contemple todas las características relevantes que identifican las necesidades particulares de protección de este grupo y que no poseen ningún otro fuera de este.</p> <p>Los objetivos primordiales con este trato diferencial aplicado a los NNAD son dos: el primero reparar la desviación injustificada de la igualdad,²⁰ que se rompió a causa del desplazamiento forzado y de la guerra a través de las acciones específicas que así lo permitan y el segundo reconstruir en el futuro una situación de igualdad, goce efectivo de los derechos constitucionales fundamentales en los NNAD.</p> <p style="text-align: center;">Reseña Histórica y actualidad</p> <p>El desplazamiento forzado catalogado como crimen de lesa humanidad según el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, es definido como:</p> <p>“Por “deportación o traslado forzoso de población” se entenderá el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que están legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional”.</p> <p>En el derecho internacional podemos encontrar dos figuras que hacen referencia a este fenómeno; la primera, los desplazados internos; definidos en los principios rectores de los desplazados internos como:</p> <p>“(…) se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de</p> <p><small>¹⁸ Ibid. RABE, 43. p</small></p> <p><small>¹⁹ “Puesto que el carácter de la injusticia es la desigualdad, y que lo injusto es lo desigual, se sigue de aquí claramente que debe haber un medio para lo desigual. Este medio es la igualdad; porque en toda acción, sea la que quiera, en que puede darse el más o el menos, la igualdad se encuentra también precisamente. Luego si lo injusto es lo desigual, lo justo es lo igual”. ARISTÓTELES. Moral, tomo primero. Moral a Nicómaco. Obras filosóficas de Aristóteles. Obras de Aristóteles, puestas en lengua castellana por D. Patricio de Azcarate, socio correspondiente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia de la Historia. Madrid, 1873.</small></p> <p><small>²⁰ La igualdad 2, a su vez afirma que todos los hombres tienen iguales derechos fundamentales; toda desviación de la igualdad, para ser justificada, tiene que satisfacer dos condiciones 1) ser dirigida a la reparación de una pasada desviación injustificada de la igualdad; y 2) ser dirigida a reconstituir, en el futuro, una situación de igualdad. COMANDUCCI, Paolo. Igualdad Liberal. [en línea], p. 86. [consultado el 20 Enero 2020]. Disponible en <http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/m3N2-October1998/032Juridica03.pdf></small></p>	<p>situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.</p> <p>La segunda los refugiados que son definidos por la Convención sobre el estatuto de los refugiados de la siguiente manera:</p> <p>“(…) A toda persona que (...) “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”</p> <p>En Colombia la evolución historia del Desplazamiento Forzado, para algunos autores tienen su origen desde la época colonial, sin embargo existen ciertos periodos donde se puede ver que a raíz de la consolidación de la violencia se desencadenaron hechos de desplazamiento, despojo y acumulación de tierras (1948-1958); durante el periodo del frente nacional (1958-1974) y la lucha insurgente, la ausencia de mecanismos para atender y reparar a las víctimas de la violencia, entre ellas a las personas desplazadas y/o despojadas de sus tierras; entre los años (1974-1979) se generan otras causas del desplazamiento a raíz del génesis del narcotráfico, a pesar de la terminación del excluyente acuerdo bipartidista, la violencia continuó en gran escalada²¹.</p> <p>Entre 1980 y 1988 continúan los desplazamientos a raíz del escalamiento del conflicto armado al igual que con el nuevo pacto social entre 1989 a 1996, en donde se buscaron acercamientos con los grupos subversivos y se declara la ilegalidad de los mismos; el momento decisivo en la historia nacional se dio entre 1997 al 2004 ya que se desencadenaron hechos violentos en donde la guerra alcanzó la máxima expresión, se comienza a articular la normatividad para dar respuesta a la problemática originada por la, huida forzosa; 2005-2014 persisten los desplazamientos en búsqueda de la paz²².</p> <p><small>²¹ Centro Nacional de Memoria Histórica. Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, CNMH - UARIV, 2015.</small></p> <p><small>²² Ibid.</small></p>

En el año 2011 se expide el marco normativo para el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado la ley 1448 de 2011; Finalmente, entre 2014-2016, se logran consolidar las negociaciones y finalmente el 26 de septiembre de 2016 se firma el acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC; sin embargo, a causa de la persistencia en la confrontación armada actualmente se siguen desencadenando desplazamientos masivos²³.

En el año 2018, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES²⁴ en el Boletín No 94, indicó que los principales responsables de desplazamiento múltiple y masivo son el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), los grupos herederos del paramilitarismo en particular las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), las disidencias de las FARC, grupos armados sin identificar y en algunos casos la Fuerza Pública, en los porcentajes que se evidencian en la siguiente gráfica:



FUENTE: SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO – SIODHES, CODHES. CODHES. (2018). Gráfica 3. Responsables del Desplazamiento Múltiple y Masivo. [Gráfica]. Recuperado de <https://codhes.files.wordpress.com/2019/05/codhes-informa-94-boletc38dn-situac393n-humanitaria-2018.pdf>.

Por su parte el Comité Internacional de la Cruz Roja ICRC²⁵ afirma que en Colombia actualmente existen al menos cinco conflictos armados, cuatro entre el Gobierno de Colombia y ELN, EPL, AGC y las antiguas estructuras del Bloque Oriental de las FARC-EP

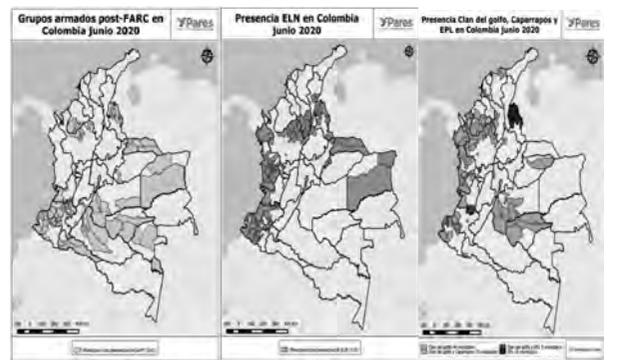
²³ CODHES, Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento: Boletín 93. [en línea]. [Consultado el 22 de enero de 2020]. Disponible en <<https://codhes.files.wordpress.com/2018/05/boletc38dn-codhes-informa-93.pdf>>
²⁴ CODHES, Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento: Boletín 94. [en línea] 2018 [consultado el 28 de Julio de 2020]. Disponible en <<https://codhes.files.wordpress.com/2019/05/codhes-informa-94-boletc38dn-situac393n-humanitaria-2018.pdf>>
²⁵ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. ICRC. Retos Humanitarios 2020. [en línea] [Consultado el 28 de Julio de 2020] Disponible en <https://www.icrc.org/en/download/file/113563/cicr_retos_humanitarios_2020_balance_en_colombia.pdf>. Para más información ver <<https://www.icrc.org/es/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando>>

que no se acogieron al proceso de paz. El quinto se configura entre el ELN y EPL, cuyo epicentro es la Región del Catatumbo.

Pero ¿cuál es el origen de estos enfrentamientos? la Fundación Paz y Reconciliación Pares²⁶, manifestó en el 2019, que el riesgo de posconflicto violento no derivó únicamente del tránsito a la legalidad por parte de la ex guerrilla de las FARC, sino que en cada región existen factores de violencia estructurales que persisten, desencadenando situaciones de violencia, entre los que se encuentran; el acaparamiento ilegal de tierras, violación y limitaciones a los derechos de los grupos y liderazgos para participación política, la competencia por rentas ilegales por parte de estructuras armadas o élites ilegales (narcotraficantes o mineros criminales), la contratación o creación de estructuras armadas ilegales e ilegales con el fin de asegurar su capital económico o político, poderes locales en complicidad con los actores armados ilegales y finalmente el vacío de autoridad.

Asimismo, la misma Entidad en un informe de junio de 2020²⁷, detalla claramente los municipios en los cuales hacen presencia los actores armados, por ejemplo, los grupos armados post-FARC en 101 municipios; ELN en 139; Clan del golfo, Caparrallos y EPL en 132, como se muestra en las siguientes imágenes:

²⁶ FUNDACIÓN PAZ & RECONCILIACIÓN PARES. Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año del Gobierno de Iván Duque. [en línea] 2019 [Consultado el 28 de Julio de 2020] Disponible en <<https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-a%C3%83o-de-Duque-final-compressed-Final.pdf>>
²⁷ Ibid. Radiografía. De la omníscia presencia de los carteles mexicanos. [en línea] 2020 [Consultado el 28 de Julio de 2020] Disponible en <<https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/06/Carteles-Mexicanos-Final.pdf>>



FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. (2020). Grupos armados post- FARC en Colombia junio 2020; Presencia ELN en Colombia junio 2020; Presencia Clan del golfo, Caparrallos y EPL en Colombia junio 2020 [Mapas]. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/06/Carteles-Mexicanos-Final.pdf>.

Lo más preocupante que menciona la citada fundación es, que, en medio de la reconfiguración armada, como se evidencia en la gráfica anterior, se cree que los carteles mexicanos estarían incursionando con el fin de garantizar la producción de cocaína y el abastecimiento de droga.

Por su parte el más reciente informe del Secretario General de Naciones Unidas²⁸ del 26 de marzo de 2021, ante el Consejo de Seguridad sobre la misión de verificación de la ONU en Colombia, explicó que la dinámica regional de Violencia en el País es el resultado de una presencia limitada del Estado, elevados niveles de pobreza y la proliferación de grupos armados ilegales y organizaciones criminales que se enfrentan por las economías ilícitas.

²⁸ NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, Misión de Verificación en Colombia. Informe del Secretario General S/2021/298.

Por otro lado, CODHES²⁹, afirma que la presencia de actores armados ilegales en la frontera y en otros territorios agudiza la vulneración de los derechos humanos de la población migrante proveniente de Venezuela, quedando expuestos a la trata y tráfico, trabajos en cultivos de uso ilícito, explotación sexual, reclutamiento ilícito y forzado de NNA. Por esta razón dicho organismo recomienda el diseño e implementación de una política pública para la prevención del desplazamiento forzado en Colombia, al indicar que si bien, con la implementación de la Ley 1448 de 2011, las acciones institucionales se concentraron en los servicios asistenciales e indemnizatorios y a pesar de las alertas tempranas de la Defensoría del pueblo, no existen acciones que lo prevengan efectivamente.

Así mismo el ICRC³⁰, insiste en que el Estado Colombiano debe reforzar su capacidad para brindar una atención integral que incluya acompañamiento psicosocial y apoyo económico a todas las víctimas que incluya un trato digno, eficiente, sin revictimización que se adapte a las necesidades de los sobrevivientes de la violencia sexual, reclutamiento, artefactos explosivos, amenazas, desaparición etc.

En resumen, las personas desplazadas en Colombia en particular los diferentes grupos diferenciales, mujeres, adultos mayores, grupos étnicos, personas en discapacidad y NNAD todavía sufren las consecuencias adversas que deja como resultado el conflicto armado y la guerra, entre ellas; la desnutrición, la mendicidad, el incremento de los índices de pobreza, discriminación, el desmembramiento de la sociedad y la familia al estar catalogada en virtud del artículo 42 de la Constitución Política de Colombia como 'el núcleo fundamental de la sociedad'.

La Corte Constitucional de Colombia³¹ en la sentencia hito T 025 de 2004 indico la existencia de Estado de Cosas inconstitucional (ECI) como producto de la multiplicidad de derechos fundamentales que resultan vulnerados a raíz del Desplazamiento Forzado.

En 2016, la Corte Constitucional en el auto 373, mediante un riguroso estudio para declarar la superación del Estado de cosas inconstitucional frente a algunos derechos, declaro que a pesar de los esfuerzos realizados persisten vulneraciones en ciertos componentes que impiden superar las causas estructurales del desplazamiento y como falencia también dejo

²⁹ CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. CODHES. Boletín número 95. [en línea] 2019 [consultado el 28 de Julio de 2020] Disponible en <https://codhes.files.wordpress.com/2019/05/codhes-informa-95_fronteras-sur.pdf>
³⁰ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. ICRC Retos humanitarios 2020. Op cit.
³¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-025-2004.

<p>ver la ausencia de un marco normativo y política actualizada, que permita adecuar la problemática del desplazamiento forzado y el enfoque diferencial, al respecto:</p> <p><i>La ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado, también ha traído consigo la ausencia de un enfoque diferencial que sea sensible frente a las particulares necesidades y capacidades de la población desplazada por la violencia</i>³².</p> <p>Para el año 2017³³, la Corte Constitucional declara la persistencia del ECI en relación a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes; en el 2019³⁴, fija los criterios de idoneidad que deben tener en cuenta los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, y finalmente en el año 2020³⁵, indico que el proceso de seguimiento que adelanta se fundamenta en la persistencia del estado de cosas, contrario al orden constitucional en la vigencia de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, y establece medidas para garantizar los derechos de la población desplazada en el marco de emergencia sanitaria declarado con ocasión del COVID-19, insiste en el deber de diferenciación de las medidas de asistencia social, atención humanitaria y reparación integral como las relacionadas con la garantía del derecho a la igualdad, con la posibilidad de un trato distinto más favorable y no discriminación a las víctimas del Desplazamiento Forzado, en el acceso a la oferta del Estado.</p> <p>Estadísticas de este flagelo en lo que va corrido de 2021 para el caso de desplazamientos internos en Colombia indica que cerca de 18,107³⁶ personas han sido afectadas, de los cuales aproximadamente 6,657 son niños³⁷; para el 2020 según información que reposa en el Registro Único de víctimas fueron aproximadamente 75.981³⁸ personas, siendo 30.906³⁹ niños, niñas y adolescentes.</p> <p>A nivel mundial las cifras no son menos alarmantes, un reporte del ACNUR⁴⁰ indica, que a finales de 2019 el número de desplazados internos a nivel mundial llegó a los 45,7 millones</p> <p>³² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. ³³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 266 de 2017. ³⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 331 de 2019. ³⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 149 de 2020. ³⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS OCHA-Monitor. [en línea] [Consultado el 7 de abril de 2021]. Disponible en < https://monitor.salahumanitaria.org/#%3E> ³⁷ Ibid. OCHA. ³⁸ UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS. Víctimas conflicto armado fecha de Corte 28 de febrero de 2021. [en línea] [Consultado el 7 de abril de 2021]. Disponible en < https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> ³⁹ Ibid. ⁴⁰ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Tendencias globales desplazamiento forzado en 2019. [en línea]. [consultado 1 de Julio de 2020]. Disponible en < https://acnurnsr.org/5eaf5664></p>	<p>de personas. La misma entidad reporta que en el planeta hay 79,5 millones de personas entre refugiados y desplazados internos, de los cuales el 40% de ellos son niños niñas y adolescentes, decenas de ellos no acompañados,⁴¹ en donde Colombia continúa siendo el país con más desplazados en el mundo; y se calcula que el desplazamiento forzado mundial superó los 80 millones para mediados de 2020⁴².</p> <p>En Colombia hay aproximadamente una población de desplazados que oscila entre los 8.1⁴³ millones de afectados, de los cuales aproximadamente 2.3 están por debajo de los 18 años. Y un artículo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF revela que cerca de 30 millones de niños desplazados en el mundo a causa del conflicto armado necesitan protección urgente y soluciones sostenibles a largo plazo⁴⁴.</p> <p>Pero la verdadera tragedia del desplazamiento forzado no termina con lo anteriormente descrito, sino que comienza con aquellos que no tienen voz, cuyo silencio, e indefensión convierte en escudos y accionantes de la guerra, quienes cambiaron un lápiz por un fusil, sonrisas por lágrimas, y sí, son ellos, los que a gritos piden auxilio; ¡Los niños, niñas y jóvenes no somos el silencio, también tenemos derechos, somos grandes creadores y no pequeños guerreros!⁴⁵.</p> <p>Circunstancias que ameritan el reconocimiento jurídico y el trato diferencial</p> <p>La lista comienza con los crímenes cometidos contra la vida e integridad personal, asesinatos extrajudiciales, homicidios, masacres, desapariciones, vinculación, uso y reclutamiento por los diferentes actores del conflicto armado y la violencia. En la actualidad se presenta un déficit de protección de los derechos a la vida, seguridad personal, integridad y libertad⁴⁶.</p> <p>La asamblea general de las naciones unidas en el numeral 25 de la resolución sobre los derechos del niño exhorta a los Estados a que: "Protejan a los niños refugiados, solicitantes</p> <p>⁴¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, Tendencias Globales 2019 OP CIT., p 14. ⁴² The UN Refugee Agency. refugee-statistics. [en línea] consultado [7 de abril de 2021] disponible en < https://www.unhcr.org/refugee-statistics> ⁴³ UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS. Víctimas conflicto armado fecha de Corte 28 de febrero de 2021. [en línea] [Consultado el 7 de Abril de 2021]. Disponible en < https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> ⁴⁴ United Nations Children's Fund, UNICEF. [en línea]. [consultado 29 de Julio de 2019]. Disponible en < https://www.unicef.org/press-releases/around-30-million-children-displaced-conflict-need-protection-now-and-sustainable> ⁴⁵ FUNDACIÓN DOS MUNDOS. Las voces de la esperanza: Las y los jóvenes choocanos hablan. p. 3. ⁴⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 756 Op cit.</p>
<p>de asilo o desplazados dentro de su país, en especial a los no acompañados⁴⁷, que están particularmente expuestos a la violencia y los riesgos inherentes a los conflictos armados, como ser reclutados o ser objeto de violencia y explotación sexuales..."⁴⁸.</p> <p>Por su parte el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe del año 2020, sobre los niños y los conflictos armados⁴⁹, para el caso colombiano, mostró su preocupación por la persistencia del reclutamiento forzado por parte de los grupos armados ilegales e insto a liberarlos inmediatamente.</p> <p>De igual manera recaló la importancia de garantizar la reintegración efectiva, de los niños, y las niñas, que han sido desvinculados de los grupos armados ilegales y que se refuercen las medidas de seguridad. En Colombia 9.168⁵⁰ NNA han sido víctimas de Reclutamiento forzado.</p> <p>En consecuencia, es necesario contar con programas específicos, diseñados para lograr la recuperación física y psicológica⁵¹ de los menores de edad desvinculados de grupos armados ilegales y de grupos organizados que permitan la reinserción de estos menores a la sociedad.</p> <p>Tal y como lo recomienda el secretario de las Naciones unidas en su informe 'los niños y el conflicto armado en Colombia' del año 2019:</p> <p>"En lo que respecta a la justicia transicional, deben atenderse con carácter prioritario las necesidades especiales de protección de los niños, niñas y adolescentes en tanto víctimas, aunque también en tanto testigos, y en tanto autores cuando hayan estado vinculados a</p> <p>⁴⁷ Algunas diferenciaciones: Niños no acompañados: También denominados "menores no acompañados", son niños que han sido separados, tanto de sus progenitores, como del resto de sus parientes y que no se hallen al cuidado de un adulto que, por ley o costumbre, sea el responsable de ello; Menores Separados: Son aquellos separados de ambos progenitores, o de su previo cuidador por ley o costumbre, pero no necesariamente de otros parientes. Puede tratarse, por tanto, de menores acompañados por miembros adultos de la familia; Huérfanos: son menores cuyos progenitores han muerto. No obstante, en algunos países también se considera huérfano a un menor que ha perdido sólo a uno de sus progenitores. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Directrices del ACNUR para la determinación para la determinación del interés superior del niño. [en línea] p.17. [consultado el 12 de marzo de 2020] Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/sites/observaciones/complementarias/ACNUR/DirectricesACNURparaladeterminaciondelinteressuperiordefiniosC3981to.pdf> ⁴⁸ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General sobre los Derechos del niño. ⁴⁹ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General A/74/845-S/2020/525 ⁵⁰ UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS. Víctimas conflicto armado fecha de Corte 28 de febrero de 2021. [en línea] [Consultado el 7 de abril de 2021]. Disponible en < https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> ⁵¹ Para más información consultar libros escritos por Augusto Cury.</p>	<p>grupos armados, mediante procesos de justicia restaurativa y rehabilitación social, conforme a su interés superior"⁵²</p> <p>De ahí la importancia de protegerlos como víctimas, como testigos, y autores, lo que justifica la protección, el programa específico cuando han sido desvinculados.</p> <p>Por otro lado, las Minas Antipersonal (MAP) y Municiones abandonadas sin explotar (MUSE) constituyen un riesgo para la integridad física de los NNAD o en riesgo de serlo; frente a este tema la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia COALICO, reporto lo siguiente: "Entre 2008 y 2018, por lo menos 453 NNA fueron víctimas de minas antipersonal (en adelante MAP) y municiones sin explotar (en adelante MUSE). De estos, 84 fallecieron como consecuencia de los eventos con MAP o MUSE"⁵³.</p> <p>Asimismo, de la información reportada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz⁵⁴, entre 2018 y hasta el 31 de enero de 2021; un total de 57 menores de edad han sido víctimas de estos artefactos y de las 12.014 víctimas que hay hasta la fecha 1.232 son niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Colombia es el segundo país con más víctimas a causa de las MAP y MUSE, solo por debajo de Afganistán pues así lo reporto la Organización Internacional Landmine & Cluster Munition Monitor encargada de monitorear el progreso en la eliminación de las MAP y MUSE⁵⁵.</p> <p>Frente a esta situación el Secretario General de Naciones Unidas⁵⁶, también hizo un llamado a los grupos armados para que pongan fin y de manera inmediata al uso indiscriminado de artefactos explosivos que causan la muerte o heridas a niños, niñas y adolescentes, adicional,</p> <p>⁵² Resaltado fuera de texto. NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad. Secretario General. Los niños y el conflicto armado en Colombia. Diciembre de 2019. S/2019/1017. ⁵³ COALICO, Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia. El regreso a lo que nunca fuimos: Informe sobre la situación y los impactos del desplazamiento forzado en niños, niñas y adolescentes en procesos de reubicación y retornos. 2018 [en línea] consultado [29 de Julio de 2019] disponible en < http://www.ibcr.org/wp-content/uploads/2018/12/Informe-EL-REGRESO-A-LO-QUE-NUUNCA-FUIMOS_COALICO2018-18-09-18-3-compressed.pdf> ⁵⁴ COLOMBIA, Oficina del Alto comisionado para la paz. Descontamina Colombia. Base de Víctimas por MAP/MUSE. Fecha de Corte: 28 de febrero de 2021. [en línea] consultado [7 de abril de 2021] Disponible en <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos> ⁵⁵ LANDMINE & CLUSTER MUNITION MONITOR. Landmine monitor 2019, Casualties [en línea] consultado [26 de Julio de 2020] disponible en <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/landmine-monitor-2019/casualties.aspx> ⁵⁶ NACIONES UNIDAS, S/2019/1017. Op cit.</p>

<p>instó al Gobierno Colombiano para que prosiga sus actividades de sensibilización sobre el peligro de las minas.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto es necesario que en cabeza del Ministerio de defensa y su corresponsabilidad con las demás entidades relacionadas se implementen proyectos de instrucción específicos para capacitar a los NNAD o en riesgo de serlo, de acuerdo con, los ámbitos críticos del desplazamiento forzado, cuyo fin principal es generar el máximo conocimiento posible asociado a la capacidad de prevención y reacción.</p> <p>Adicional a lo anteriormente expuesto, existe el riesgo de ser incorporados a los comercios ilícitos de los grupos armados tales como tráfico de drogas y trata de menores, sin dejar de lado que también son víctimas de violencia sexual⁵⁷.</p> <p>La manera diferencial como la violencia sexual afecta a las adolescentes y a las niñas fue detallada por la Corte Constitucional en el auto 092-2008: “La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública”⁵⁸.</p> <p>Debido a que esta situación se ha mantenido en el tiempo y se ha convertido en una práctica habitual el secretario de las Naciones Unidas⁵⁹ también hizo un llamado a que las autoridades colombianas para que investiguen enjuicien y sancionen a todas aquellas personas consideradas responsables de la violencia sexual cometida contra niños, niñas y adolescentes, así como de todas las demás violaciones graves perpetradas contra ellos.</p> <p>Por esta razón y con el fin de garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación, los NNAD en su calidad de víctimas de los diferentes delitos, es necesario que sean representados de oficio por el Ministerio Público en los incidentes de reparación integral, dentro de los procesos penales contra los responsables de estos delitos, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales fundamentales, en el marco de la Justicia Restaurativa.</p> <p>⁵⁷ COALICO. El regreso a lo que nunca fuimos. Op cit. ⁵⁸ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 092-2008. ⁵⁹ NACIONES UNIDAS, S/2019/1017. Op cit.</p>	<p>Otro factor que provoca riesgos para los NNAD son los códigos de conducta pública y privada⁶⁰, ya que mediante amenazas violentas por parte de los grupos ilegales logran intimidarlos. COALICO⁶¹ indica que, como hecho proxi, entre 2008 y 2018 por lo menos 39.068 NNA fueron víctimas de amenazas en contextos del conflicto armado, y 15.199⁶² entre 2019 y finales de febrero de 2021.</p> <p>El derecho a la alimentación⁶³, se ve afectado, en la medida en que se presentan problemas para acceso a una alimentación adecuada, equilibrada, que se adapte al cambio de costumbres que se presentan en los diferentes grupos poblacionales diferenciales que desencadenan a su vez problemas de salud produciendo consecuencias adversas con el tiempo, en el desarrollo integral de los NNA por incidir directamente sobre su proceso de desarrollo, retardándolo, bloqueándolo o generando secuelas permanentes en distintas esferas de su vida.⁶⁴</p> <p>Frente a la salud y la alimentación, la Corte Constitucional⁶⁵ indicó lo siguiente:</p> <p><i>“No obstante, como se acaba de advertir, las condiciones que afrontan los NNA en situación de desplazamiento forzado o con restricciones a la movilidad de cara a los problemas de hambre y desnutrición imperante, que a su vez generan graves afectaciones en su salud, sumado a las deficiencias en la prestación del servicio de salud, resulta no solo constitucionalmente inaceptable, sino también apremiante”.</i></p> <p>Frente al derecho a la Educación se presentan obstáculos de acceso, permanencia y adaptabilidad del sistema⁶⁶, al no garantizar el acceso a procesos de educación superior o técnica en donde se suministren los materiales que se requieren para garantizar la continuidad en el proceso de adquirir conocimientos, la deserción escolar de los pueblos indígenas, y de las personas en situación de discapacidad por falta de instituciones accesibles ni adaptadas a las necesidades educativas de esta población.</p> <p>⁶⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 251. Op cit., p. 72. ⁶¹ COALICO, Op cit. Pág. 16 ⁶² UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS. Víctimas conflicto armado fecha de Corte 31 de enero de 2021. Op cit. ⁶³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 756. Op cit. ⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 251. Op cit., 132. al respecto afirma: “la población desplazada por el conflicto armado en el país tiene problemas graves de alimentación circunstancia que surge como consecuencia directa de las situaciones de pobreza o indigencia en las que, según se indicó, vive alrededor del noventa por ciento (90%) de dicha población, lo cual impide a los grupos familiares y de cuidadores contar con el dinero requerido para adquirir sus alimentos” ⁶⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 756. Op cit., ⁶⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 251. Op cit., p. 205.</p>
<p>La salud psicológica y emocional sufre un impacto devastador en los NNAD generando traumas causados por el desplazamiento, las enfermedades, la miseria, la discriminación, no reconocimiento, el hambre, la falta de atención psicológica apropiada, la estigmatización, la pérdida de identidad cultural.⁶⁷</p> <p>En relación, a los vínculos que existen entre el desplazamiento y las violaciones graves contra los NNA, el secretario de las Naciones Unidas⁶⁸ exhorto al Gobierno a que refuerce sus programas y su respuesta institucional con respecto al reasentamiento y el retorno de las poblaciones desplazadas y a que facilite su acceso a los servicios básicos, incluidos la educación y la atención médica.</p> <p>Es necesario tomar las acciones pertinentes para que los NNAD puedan superar los duelos correspondientes, prevenir y resarcir los daños físicos, psicológicos, morales, generados por trastornos emocionales severos, como pérdida de la palabra y esterilidad, y mentales como el autismo, la esquizofrenia, abuso de sustancias psicoactivas y conductas suicidas entre otros.⁶⁹</p> <p>Lo más preocupante de esta situación es que los problemas anteriormente señalados se intensifican ante la existencia de ámbitos críticos como lo son la etapa de emergencia del desplazamiento, la primera infancia, el género, la discapacidad y la etnia (indígenas y afrodescendientes).</p> <p>En resumen, la Corte Constitucional de Colombia en el auto 251 del año 2008 identificó y enumeró los riesgos, causas y problemas transversales diferenciales que afectan a los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia⁷⁰ cabe resaltar que los mismos pueden variar, o surgir nuevos, dependiendo del contexto del departamento o municipio, zona rural o zona étnica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados. 2. De ser víctimas de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales. <p>⁶⁷ Ibid., p. 246. ⁶⁸ NACIONES UNIDAS, S/2019/1017. Op cit. ⁶⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 251. Op cit., ⁷⁰ Ibid. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 251.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. De ser víctimas de minas antipersonal (MAP) municiones abandonadas sin explotar (MUSE). 4. De ser víctimas de desaparición forzada, actos de tortura o ejecuciones extrajudiciales. 5. De ser incorporados a los comercios ilícitos que sustentan a los grupos armados ilegales: tráfico de drogas y trata de menores. 6. De ser víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. 7. De ser víctimas de maltrato o violencia, sea intrafamiliar o sexual. 8. De ser víctimas de explotación, tanto laboral como sexual. 9. De caer en situaciones de mendicidad y vida en la calle, con el consumo de sustancias psicoactivas y tóxicas y la vulnerabilidad al peligro que le son consustanciales. 10. De ser víctimas del control social impuesto por los actores armados ilegales. 11. De ser víctimas de pandillas y otros grupos delincuenciales que operan dentro de sus territorios. <p>Son problemas transversales diferenciados que afectan a los niños, a las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hambre y desnutrición imperantes. 2. Deficiencias en el campo de la salud. 3. Obstáculos de acceso, permanencia y adaptabilidad al sistema educativo. 4. Problemas de índole psicosocial. 5. Problemas graves en los campos de la participación y la organización 6. Problemas graves de discriminación en ámbitos extraescolares espacios institucionales, sociales y comunitarios 7. Imposibilidad de acceder a espacios y oportunidades recreativas. 8. Problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito. <p>Ámbitos críticos en los cuales los riesgos y problemas transversales anteriormente mencionados se acentúan; desprotección frente a:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La etapa de emergencia del desplazamiento forzado. b) La primera infancia entre los 0 y los 6 años. c) La adolescencia. d) El género.

<p>e) La pertenencia étnica: indígenas y afrodescendientes. f) La discapacidad.</p> <p>Situación pasada y actual de los NNA desplazados</p> <p>El artículo 34 del Código Civil Colombiano define a los menores de 18 años de la siguiente manera: “Lámese infante o niño, todo el que no ha cumplido siete años; impúber, el que no ha cumplido catorce años; adulto, el que ha dejado de ser impúber; mayor de edad, o simplemente mayor, el que ha cumplido 18 años, y menor de edad, o simplemente menor el que no ha llegado a cumplirlos”⁷¹.</p> <p>El código de la infancia y la adolescencia (la Ley 1098 de 2006) indica que son sujetos titulares de derecho todas las personas menores de 18 años y que se entiende por niño o niña las personas entre los cero y doce años, y por adolescente las personas entre los doce y dieciocho años, de edad⁷².</p> <p>Para la Convención Internacional sobre los derechos del niño, en el artículo 1 indica que adquiere la condición de tal toda persona que no ha cumplido dieciocho años incluyendo a las niñas, a menos que un país reconozca antes la mayoría de edad⁷³.</p> <p>Teniendo clara la definición de niño, dentro del ámbito nacional e internacional, es preciso señalar que, con la aprobación de la Convención Internacional sobre los derechos del niño, la concepción cambia de ser objetos de programas, para ser catalogados como sujetos de derecho.</p> <p>“En Colombia, solamente después de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la entrada en vigencia de la Ley de Infancia y Adolescencia, los niños y niñas han empezado a hacerse visibles como sujetos de derechos que merecen especial protección y no como objetos de programas o políticas estatales”⁷⁴.</p> <p><small>⁷¹ COLOMBIA, Código Civil, Artículo 34. ⁷² COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA, Ley 1098 (8, noviembre, 2006). Por la cual se expide el Código de la infancia y la adolescencia. Bogotá, D.C., 2006. ⁷³ CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DEL NIÑO. ⁷⁴ COALICION CONTRA LA VINCULACION DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES AL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Y COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS. El delito invisible: Criterios para la investigación del delito del reclutamiento ilícito de niños y niñas en Colombia. Bogotá D.C.:2009.75-76 p. ISBN: 978-958-98137-2-0.</small></p>	<p>Por su parte la Corte Interamericana de Derechos humanos indica que con la aprobación de la Convención de los derechos de los niños se logra reconocerlos como sujetos de derechos, los Estados por su parte se comprometen a cambiar la concepción del niño como incapaz, el respeto por sus derechos y una protección adicional⁷⁵.</p> <p>El artículo 3 de la Convención internacional sobre los derechos del niño establece lo siguiente: “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”⁷⁶.</p> <p>El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte indica que, en las decisiones concernientes a los niños, su interés superior debe ser primordial⁷⁷.</p> <p>Interés superior que no ha podido ser efectivo ni aplicado en una connotación real para los NNAD, desde el surgimiento del desplazamiento forzado ya que si bien en el pasado se encontraban en un estado total de abandono y falta de reconocimiento en el presente no es menos distinta al no poder lograr el restablecimiento y goce efectivo de los derechos constitucionales fundamentales.</p> <p>En palabras de La Corte Constitucional de Colombia en el auto 756 de noviembre de 2018:</p> <p>(...)que el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes no se ha superado, por cuanto el Gobierno Nacional no logró demostrar de forma <i>objetiva, conducente y pertinente</i> el goce efectivo de los derechos de esta población, ni la efectiva incorporación del enfoque diferencial y los criterios mínimos de racionalidad en la política pública que atienda de manera efectiva las necesidades particulares de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, sus riesgos especiales, los problemas transversales que enfrentan cuando se produce el desplazamiento y los ámbitos críticos que agudizan dichos problemas.</p> <p><small>⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002. ⁷⁶ CONVENCION INTERNACIONAL SOBREL OS DERECHOS DEL NIÑO. Op cit. ⁷⁷ CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, Gran Sala, caso de Neulinger y Shuruk vs. Suiza. (Aplicación no. 41615/07), SENTENCIA, ESTRASBURGO, 06 de julio 2010, Párrafo 135.</small></p>
<p>En concordancia con lo anterior, se requiere la aplicación del principio universal del interés superior del niño, a los NNAD, por medio de un reconocimiento jurídico de su especial condición, dicho de otro modo, ‘el Reconocimiento Jurídico del Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia’.</p> <p>El reconocimiento ‘jurídico del interés superior del niño’⁷⁸ tiene relación en primer lugar, con la <u>regulación de los conflictos jurídicos derivados del incumplimiento de los derechos de los niños</u> (para el caso de los NNAD los problemas que los afectan) o de su colisión con los derechos de los adultos; en segundo lugar, con orientar y limitar las actuaciones de las autoridades públicas y las políticas públicas en relación a la infancia, ya que <u>actuará como “principio” que permita resolver conflictos de derechos en los que se vean involucrados los niños, en el marco de una política pública que reconozca como objetivo socialmente valioso los derechos de los niños y promueva su protección efectiva, a través de un conjunto de mecanismos que conforman las políticas jurídicas y sociales.</u></p> <p>Obligaciones Nacionales e Internacionales para el Estado Colombiano.</p> <p>El artículo primero de la Constitución Nacional indica que Colombia es un Estado Social de Derecho; <i>Social</i>, ya que la acción del Estado está dirigida a garantizar a los asociados condiciones de vida dignas, la voluntad del constituyente implica que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecer a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y superar los apremios materiales; <i>de Derecho</i>, ya que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas⁷⁹.</p> <p>La Corte Constitucional de Colombia indica que la legitimidad del Estado Social de Derecho se concentra en el acceso y ejecución del poder en forma democrática y en la capacidad para resolver dificultades sociales desde la justicia social y el derecho, lo cual depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con sus fines de servicio a la sociedad⁸⁰.</p> <p><small>⁷⁸ CILLERO BRUÑOL, Manuel. EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO EN EL MARCO DE LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. [en línea] P.6[consultado el 24 de enero de 2020]. Disponible en <http://www.iin.oea.org/IN/cad/Participacion/pdf/el_interes_superior.pdf> ⁷⁹ COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia SU 747 de 1998. ⁸⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-068-1998.</small></p>	<p>El Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁸¹, indica que en el derecho internacional de los derechos humanos hay obligaciones que los Estados deben respetar. Los Estados asumen obligaciones y deberes en virtud del derecho internacional al convertirse en partes en tratados internacionales de respetar (abstenerse de interferir o restringir el disfrute de los derechos humanos) de proteger (demanda de los Estados la protección a los individuos y grupos contra los abusos de los derechos humanos) y de cumplir (Los Estados deben tomar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos). Con la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los Gobiernos se comprometen a establecer medidas y leyes nacionales compatibles con sus obligaciones y deberes convencionales, ya que existen mecanismos para garantizar que las normas internacionales de derechos humanos se respeten, implementen y se ejecuten.</p> <p>La Corte Interamericana de Derechos Humanos indica que todo Estado es internacionalmente responsable por situaciones, donde resulten vulnerados los derechos humanos:</p> <p>“Es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por todo y cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados”⁸².</p> <p>La Carta magna⁸³ en el artículo 2, explica la razón de ser de las autoridades de la República al indicar que están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p> <p>Además de indicar que el grado de responsabilidad de los servidores públicos, el artículo 6 señala que son responsables por infringir la Constitución y las leyes; por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Mandato constitucional que no se está cumpliendo a cabalidad de conformidad con lo expuesto en este documento.</p> <p>El Consejo de Estado ha indicado que la razón de ser de las autoridades públicas es la de defender a los residentes del país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del</p> <p><small>⁸¹ INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW. OHCHR. [en línea] consultado el 27 de Enero de 2020] disponible en <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/internationalaw.aspx> ⁸² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs Guatemala, sentencia del 19 de noviembre de 1999, párr. 220. ⁸³ COLOMBIA, Constitución Política.</small></p>

<p>Estado y los particulares, ya que la omisión de dichas funciones no solo genera responsabilidad individual del funcionario sino institucional que al ser continua pone en tela de juicio la legitimación del Estado, además de la utilización de todos los medios que posee para lograr el respecto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas para que no sea una defensa formal de los mismos sino una realidad⁸⁴.</p> <p>Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida⁸⁵ y es responsable en su condición de garante de los derechos consagrados en la Convención de la observancia del derecho a la integridad personal⁸⁶ de todo individuo que este bajo su custodia.</p> <p>Colombia, como Estado Social de Derecho, tiene la responsabilidad y la obligación de resolver las desigualdades sociales y al mismo tiempo proteger y restablecer los derechos constitucionales fundamentales a través de acciones efectivas que puedan perdurar en el tiempo; como Estado parte, internacionalmente la de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos consagrados en los diferentes tratados internacionales.</p> <p>Si la protección y garantía de los derechos humanos se ve desde una perspectiva conjunta en materia internacional y nacional, para todos los miembros de la población y todos los seres humanos, con mayor razón debemos incrementar nuestra focalización tendiente a la real protección de los niños niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, la primera con el fin de resarcir y la segunda con el fin de prevenir.</p> <p>Constitucionalmente, los artículos 44 y 45 justifican la protección y el goce de los derechos para los menores de edad en situación de desplazamiento forzado al estipular lo siguiente:</p> <p>“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión, serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica...”; y los</p> <p>⁸⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera: consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00004-01(AG).</p> <p>⁸⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs Venezuela. Sentencia del 5 de Julio de 2006. Párr. 66</p> <p>⁸⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso García Vs. Perú. Sentencia del 6 de abril de 2006. Párr. 120</p>	<p>adolescentes, en virtud del artículo 45 de la misma Carta, son beneficiarios: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral”.</p> <p>Para que una norma jurídica sea válida su propósito debe estar en concordancia con la realidad de las personas a quienes se les aplicará esa ley, su efectividad en resultados que se puedan medir, ya que de lo contrario estaría perdiendo su validez, al no estar acorde con la realidad de las personas objeto de esa ley⁸⁷.</p> <p>Las cifras de desplazamiento forzado en Colombia no hablan de prevención del desplazamiento, ni de estabilización socioeconómica de los desplazados, ahora bien ¿los instrumentos normativos que tenemos hasta el momento han sido suficientes para proteger, promover y garantizar los derechos humanos en niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado?</p> <p>La Corte Interamericana de Derechos Humanos deja en claro la necesidad de darle un marco normativo específico a la situación particular de la infancia y la adolescencia en situación de desplazamiento forzado al indicar lo siguiente:</p> <p>“Además, en relación con los desplazamientos internos de los menores de edad, el ‘no darle el marco legal a la situación de la manera completa que ésta requiere coloca a la infancia en desprotección por la no existencia de un recurso legal específico para proteger esa situación’, en detrimento del derecho de no desplazarse como un corolario del derecho de Circulación y de Residencia”⁸⁸.</p> <p>Finalmente, es necesario tal y como plantea la Corte Interamericana de Derechos Humanos, otorgar un marco legal específico a los menores de edad en situación de desplazamiento forzado en Colombia, con el reconocimiento del impacto diferencial que la Corte Constitucional de Colombia ha visibilizado.</p> <p>Importancia del Proyecto a nivel social, económico y en general para toda la sociedad y su impacto.</p>
<p>Lo que se busca con la presente iniciativa legislativa en primer lugar, es que los menores de edad en situación de desplazamiento forzado en Colombia sean reconocidos jurídica y diferencialmente debido a su apremiante situación y al Estado de indefensión, en el cual se encuentran; mediante la garantía y el goce efectivo de sus derechos constitucionales fundamentales, en concordancia con la comunidad internacional que insta a los Estados a dar el marco legal que corresponde.</p> <p>Colombia como Estado social y garantista de derechos, tiene la responsabilidad y la obligación de generar acciones que respondan a los problemas diferenciales identificados para mitigar el impacto que el desplazamiento forzado y el conflicto armado, genera en los niños, las niñas y los adolescentes, para prevenir y resarcir.</p> <p>En segundo lugar; evitar y reducir mayores índices de delincuencia común, reclutamiento, sicariato, narcotráfico, terrorismo y violencia, drogadicción, mendicidad, al evitar que los menores de 18 años en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, opten por estas vías de escape, ya que finalmente no es un secreto que la infancia y la adolescencia participan activamente en esta serie de conducta delincuenciales, los beneficios a nivel social serían evidentes al buscar la integración de los menores de edad con la sociedad, darles la protección y trato que requieren, siendo ellos el futuro de Colombia.</p> <p>En tercer lugar, el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de esta población permitiría a su vez mejorar e incrementar avances a nivel no solo social sino económico para el país, al reducir los índices de pobreza, al generar mayores oportunidades mediante la preparación académica de los menores desplazados, reduciendo la tasa de analfabetismo, y generar las condiciones de empleo necesarias para que puedan acceder a mayores oportunidades de trabajo.</p> <p>Si desde la primera infancia se toman las medidas correspondientes para lograr el restablecimiento y garantía de derechos, los menores de edad serán los gobernantes del mañana y el pilar fundamental de la sociedad, o por el contrario pueden ver en la delincuencia un proyecto de vida y depende de las soluciones que se adopten, si se quiere una sociedad justa y progresiva o por el contrario generar más atraso y desigualdad social y económica, e incremento de la violencia y de la guerra.</p> <p>Para lograr los objetivos que se pretenden con la presente iniciativa legislativa es fundamental que exista un compromiso real frente a los órganos encargados de ejecutar, coordinar y</p>	<p>cumplir lo estipulado en el articulado propuesto, en concordancia con unas sanciones eficaces al incumplimiento de la normatividad ya existente y de la que se pretende aprobar. Para lograr la recepción de los beneficios del proyecto es vital, un sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación y control a las acciones encaminadas a atenuar el impacto diferencial en los menores de edad desplazados; procesos de ajuste a esas políticas; participación efectiva de los titulares de derecho implicados y un ejercicio permanente que reconozca los objetivos finales, y que incluya, la medición cualificación y cuantificación de metas.</p> <p>Impacto Fiscal.</p> <p>En relación, al tema de la presente iniciativa, la cual busca el goce efectivo de los derechos constitucionales fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, como resultado de la inequidad existente producto de las consecuencias del conflicto armado interno, de las situaciones de violencia, del reclutamiento forzado entre otros, es fundamental tener claro que la Sostenibilidad Fiscal como lo ha sostenido la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-753 de 2013 no constituye un límite para la protección de los derechos fundamentales, sino un instrumento para asegurar su efectividad⁸⁹.</p> <p>Bajo ese orden de ideas y en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7 de la ley 819 de 2003 que estipula el análisis del impacto fiscal en los proyectos de ley, la presente iniciativa legislativa, no pretende un desborde en la disponibilidad presupuestal del Estado, ni de la capacidad de pago, como tampoco generar un impacto presupuestal significativo, todo lo contrario pretende adoptar las acciones encaminadas a garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, fundamentales de los NNAD, o en riesgo de serlo, con los recursos que se vienen destinando o se lleguen a destinar para tal fin, a partir de la concurrencia presupuestal nación territorio.</p> <p>El cumplimiento y ejecución de las acciones contempladas en la presente Iniciativa legislativa no implica la creación de nuevas entidades, sino que, a partir de las ya existentes,</p> <p>⁸⁹ Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C753 de 2013. (...) 1. la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador de las ramas del poder para hacer efectivos los derechos constitucionales y los fines esenciales del Estado, por consiguiente no tiene categoría de principio, valor ni derecho; 2) se trata de una herramienta que se subordina al cumplimiento de dichos fines estatales y que carece de propósitos propios o independientes, es decir que no es fin a sí misma; 3) en todo caso, y por expresa disposición constitucional, el gasto social será prioritario; 4) no se pueden restringir o afectar por pretexto de aplicar el criterio de sostenibilidad fiscal, posiciones jurídicas que adquieren naturaleza iusfundamental; 5) la sostenibilidad fiscal debe interpretarse conforme al principio de progresividad, el cual, en todo caso, no puede emplearse para aplazar indefinidamente la ejecución de los derechos constitucionales.</p>

<p>se focalice las acciones específicas de manera diferencial en la infancia y adolescencia en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, de acuerdo con los roles específicos que ya cada Entidad tiene asignado por naturaleza.</p> <p>En consecuencia, el impacto fiscal del presente proyecto de ley está en el marco de las posibilidades de las Instituciones que tienen a cargo esos servicios, en la medida que no se pretende ordenar un gasto presupuestal adicional al que ya viene destinando el Estado, o, el que a futuro llegue a destinar para estos temas, sino que a través de las correctas directrices, acciones de política y participación de las Entidades del Estado de acuerdo a sus funciones, de la Sociedad Civil, de los padres o cuidadores, de los niños niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, se ejerza un aprovechamiento efectivo de los mismos, que permita el cumplimiento de las obligaciones Internacionales, y Constitucionales del Estado Colombiano en la garantía y goce de los derechos humanos.</p> <p>Compilado Constitucional, legal e internacional y jurisprudencial concordante con la iniciativa.</p> <p>En la Constitución Política de Colombia respecto al tema de los niños, las niñas y los adolescentes, la protección de la familia y derechos de los individuos en estado de indefensión, desprotección y desigualdad frente a la sociedad señala lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Artículo 1:</u> “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” • <u>Artículo 2:</u> “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás 	<p>derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Artículo 5:</u> “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.” • <u>Artículo 13:</u> “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” • <u>Artículo 16:</u> “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.” • <u>Artículo 42:</u> “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales y jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por voluntad responsable. El Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.” (...) • <u>Artículo 44:</u> “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán
<p>protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Artículo 45:</u> “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. • <u>Artículo 93:</u> “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. <p>Por otro lado, el Código de la Infancia y Adolescencia expresa lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Artículo 1:</u> “FINALIDAD. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.” • <u>Artículo 17: DERECHO A LA VIDA Y LA CALIDAD DE VIDA Y A UN AMBIENTE SANO.</u> Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente. La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, 	<p>acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano. PARÁGRAFO. El Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia.”</p> <p>De igual manera, el artículo 20 ibídem, establece que los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra las guerras y los conflictos armados, el reclutamiento, el desplazamiento, la mendicidad y vida en la calle, la violación, la inducción a la prostitución, entre otros. Asimismo, el artículo 41 establece que es obligación del Estado dentro del contexto institucional propender por el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes; la normatividad para las víctimas y demás decretos complementarios.</p> <p>En materia internacional la Convención Americana sobre Derechos humanos; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (convención de Ottawa); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; Declaración de los derechos del niño; Declaración sobre la protección de todas las personas, contra las desapariciones forzadas; Principios rectores de los desplazados internos; Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional; Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño, relativo a la participación de los niños en los conflictos armados; Protocolo Relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I); el protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).</p> <p>Las normas de Derechos Humanos, y del Derecho Internacional Humanitario, en relación, al tema de protección, de los derechos de los NNA, optan por tener como mandato primordial, el principio del “interés superior del menor”, con lo que se quiere significar que todas las decisiones que se refieran a la protección del menor se tomarán en concordancia con dicho principio.</p>

<p>De los Honorables Congressistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  GULLERMO GARCÍA REALPE Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  JORGÉ EDUARDO LONDOÑO ULLOA Senador de la República </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">  TEMISTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República </div>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 12 de Octubre de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.242/21 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE OTORGA EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DIFERENCIAL A LOS NIÑOS, A LAS NIÑAS Y A LOS ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA 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 GULLERMO GARCÍA REALPE, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, TEMISTOCLES ORTEGA NARVÁEZ. 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 – OCTUBRE 12 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaria 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 243 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se adicionan los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, se incorpora la progresividad en los concursos de méritos, se reconoce la estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General del Senado SENADO DE LA REPÚBLICA Ciudad</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY SENADO N. 243/21</p> <p>“Por medio de la cual se adicionan los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, se incorpora la progresividad en los concursos de méritos, se reconoce la estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 12 del Decreto Ley 268 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 12. Provisión de los empleos de carrera. La provisión de los empleos de carrera se hará, previo concurso abierto o concurso semi-abierto, por nombramiento en período de prueba.</p> <p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 29 de la ley 909 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 29. Concursos. La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos, semi-abiertos y de ascenso, los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.</p> <p>En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar a la carrera podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.</p> <p>Los procesos de selección o concursos semi-abiertos para ingresar a la carrera estarán compuestos en un treinta por ciento (30%) de personal</p>	<p>nombrado en provisionalidad en el cargo con vacante definitiva que acredite más de 5 años en el ejercicio de las funciones del cargo o denominación y/o cargo con diferente denominación que tenga funciones similares, experiencia que será equivalente a los requisitos de calificación para asumir el cargo y, en un setenta por ciento (70%) podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.</p> <p>La Comisión Nacional del Servicio Civil, deberá reconocer dentro de los concursos de méritos para los cargos de carrera administrativa con vacancia definitiva que oferte, un porcentaje dentro de la calificación, para los funcionarios que han ejercido los cargos de carrera administrativa de los que trata el presente artículo indistintamente el tipo de vinculación y, que han sido sujetos a calificaciones constantes respecto del desempeño del cargo y funciones, con calificaciones o desempeño de nivel superior, porcentaje que tendrá que determinar la Comisión respecto del tiempo de servicio.</p> <p>El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.</p> <p>El concurso será de ascenso cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo, o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial. 2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso. 3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer. <p>Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el (30%) de las vacantes a proveer. El setenta (70%) de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.</p> <p>Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso</p>
--	--

se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuaran en el concurso abierto de ingresos sin requerir una nueva inscripción.

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el procedimiento para que las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar los concursos de ascenso y **semi-abierto**, regulado en el presente artículo.

Artículo 3°. La Comisión Nacional del Servicio Civil en compañía de la entidad pública que requiera dar inicio a concurso de méritos, en cualquiera de sus modalidades, abierto o **semi-abierto**, para satisfacer la vacancia definitiva en los cargos, deberán hacerlo de manera gradual, teniendo en cuenta la urgencia del servicio, para las entidades cuyos cargos se encuentren en vacancia definitiva en un porcentaje igual o superior al cuarenta por ciento (40%) de la planta de personal, dando prioridad a las vacantes sin proveer en la entidad.

La gradualidad de los concursos de méritos, se aplicará respecto de los cargos en carrera ofertados, en porcentajes de hasta el veinticinco por ciento (25%), de la vacancia definitiva en los cargos de carrera administrativa con una diferencia no inferior a dos años entre cada concurso, hasta lograr llegar a cubrir la totalidad de los cargos con vacancia definitiva de los cargos de carrera administrativa de la entidad.

Artículo 4°. Las entidades públicas del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, deberán implementar un programa de retiro para cada cargo, con el fin de proteger y salvaguardar la prestación del servicio, cuando sea necesario el retiro de un empleado público por cualquiera de las causales contempladas en Decreto 648 de 2017.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional determinará, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para reglamentar la información que deberá contener el programa de retiro de las entidades y el tiempo de implementación de las mismas.

Artículo 5°. El Estado garantiza el derecho a la estabilidad laboral reforzada de los servidores estatales que ocupan en provisionalidad cargos con vacancia definitiva de carrera administrativa y que se encuentran en estado de debilidad manifiesta por la provisión de dichos empleos, debido a concurso de méritos, cuando los mismos se encuentran en situación de prepensionados, madres y

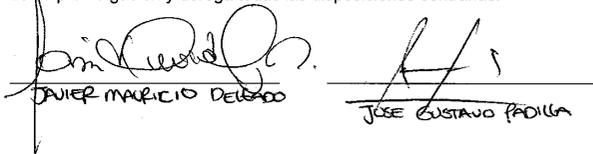
padres cabeza de hogar, pacientes con enfermedades catastróficas diagnosticadas, así como las personas que cuenten con fuero sindical.

Artículo 6°. Los servidores del Estado que desempeñen cargos de carrera administrativa en provisionalidad y se encuentren en la condición de prepensionados, esto es, aquellos a quienes faltaren tres años o menos para cumplir el requisito de edad y 156 semanas o menos de cotización para que les sea reconocida la pensión de vejez, gozarán de una protección especial de estabilidad laboral reforzada y hasta tanto, les sea reconocida su pensión siendo incluidos en nómina de la entidad administradora responsable del pago de su mesada pensional. Para tal fin, en caso de que el cargo que se encuentra desempeñado de carrera administrativa en provisionalidad, sea convocado a concurso, la entidad deberá garantizar la continuidad del funcionario en un cargo de condiciones similares, en todo caso sin desmejorar las condiciones del mismo.

PARÁGRAFO. Para los empleados provisionales en condición de madres y padres cabeza de hogar, pacientes con enfermedades catastróficas diagnosticadas, así como las personas que cuenten con fuero sindical, a quienes se les convoque a concurso de méritos el cargo que se encuentra desempeñando, se les extenderá los derechos de los empleados en condición de prepensionados.

Artículo 7°. **Ámbito de aplicación.** La presente Ley regirá en todo el territorio nacional

Artículo 8°. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.


 JAVIER MAURICIO DELGADO JOSÉ GUSTAVO PADILLA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- 1. Antecedentes
- 2. Competencia y Marco jurídico
- 3. Objeto
- 4. Consideraciones y justificación del proyecto
- 5. Proposición

1. Antecedentes del proyecto de ley

El presente proyecto de ley es iniciativa del honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez y del honorable Representante a la Cámara José Gustavo Padilla Orzco, el cual será radicado ante la Secretaría General del Senado de la República.

2. Competencia y Marco jurídico

El presente proyecto de ley se presenta de conformidad con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia al origen de la iniciativa legislativa, a la unidad de materia y al título de la ley respectivamente.

Así mismo, se encuentra en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, que trata de la iniciativa legislativa de los Senadores de la República.

3. Objeto

El presente proyecto de ley busca adicionar los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, la progresividad de los concursos para empleos de carrera administrativa. Así como, la protección especial de estabilidad reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa que se encuentren en estado de debilidad manifiesta.

De la misma manera, crear un programa de retiro del cargo para las entidades públicas, con de proteger y salvaguardar la prestación del servicio, cuando sea necesario el retiro de un empleado público por cualquier causal contemplada en Decreto 648 de 2017

4. Consideraciones y justificación del proyecto

Es importante señalar la necesidad de generar condiciones que garanticen los derechos fundamentales que conlleva el acceso al trabajo y los que de él se desprenden, la seguridad alimentaria básica del núcleo familiar, para el caso particular de los empleados que se encuentran en provisionalidad en cargos de carrera administrativa, quienes cuentan con una estabilidad laboral relativa, según lo ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos y, no solo el aspecto personal y familiar, sino también el general, toda vez que el legislador tiene la obligación de generar leyes que promuevan por el bienestar general, que para el presente caso hablamos de los servicios públicos, que prestan las entidades estatales, es por ello que en el presente proyecto se estructuró debido a necesidad de proteger el servicio público.

La protección es abarcada desde 4 aspectos principales, que se describen así:

1. Creación de los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera semi-abiertos, en los que se garantiza la participación de todo aquel que acredite las condiciones y requisitos, pero también la participación de las personas que llevan en promedio más de cinco años en ejercicio del cargo, con nombramiento en provisionalidad, eliminando el obstáculo de que tenga que acreditar una calificación adicional a su experiencia en el ejercicio del mismo;
2. La obligatoriedad de la protección especial de los empleados que se encuentran en estado de vulnerabilidad por tener la calidad de prepensionados, madres y padres cabeza de hogar, pacientes con enfermedades catastróficas diagnosticadas generando para estos una estabilidad laboral reforzada, impidiendo que los mismos sean apartados del servicio.
3. La protección al funcionamiento del servicio público creando el programa de retiro para los cargos públicos, con lo que se garantizará la preservación de la memoria institucional, evitando que se interrumpan los procesos por desconocimiento una vez se retire el funcionario que venía desempeñando dicho cargo; y la posibilidad de poder capacitar de manera eficiente y óptima a quien asuma las funciones.
4. La progresividad de los concursos para entidades públicas con un porcentaje superior al 40% de los empleados nombrados en provisionalidad en los cargos de carrera, con el fin de proteger no solo el empleo, sino también la prestación del servicio, toda vez que modificar la

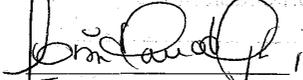
<p>planta de personal de una entidad en un porcentaje superior al aquí enunciado, conllevaría traumatismo en la prestación de dicho servicio.</p> <p>Teniendo de esta manera, qué existe la necesidad de dar cumplimiento a los preceptos constitucionales demarcados en la carta Política, y que establecen:</p> <p>“ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”</p> <p>“ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.</p> <p>Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. (...)”</p> <p>“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:</p> <p><i>Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.</i></p> <p>El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. (...)”</p> <p>“ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.</p> <p>Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.</p>	<p><i>El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.</i></p> <p><i>El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. (...)”</i></p> <p>Así como la Estabilidad Laboral Reforzada de la que habla la Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, entre los que se encuentra la Sentencia T-464 de 2019, que dice:</p> <p>“ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL NOMBRADOS EN PROVISIONALIDAD</p> <p><i>Este Tribunal Constitucional ha reiterado que en el caso de sujetos de especial protección constitucional que ejerzan cargos en provisionalidad, las entidades deben otorgar un trato preferencial antes de efectuar el nombramiento de quienes ocupan los primeros puestos en las listas de elegibles del respectivo concurso de méritos, con el propósito de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.”</i></p> <p>Por lo cual se tiene la necesidad de generar garantías legislativas de proyección al empleo público, a las entidades y a las personas que cuentan con protección especial. Los artículos 48 y 49 de la Constitución Política reconocen la Seguridad Social como un derecho constitucional fundamental, en que el Estado es obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución, ya que esta ha de entenderse como el conjunto de normas y principios que ordenan ese instrumento estatal específico de protección de necesidades sociales y específicamente las relaciones jurídicas a que da lugar.</p> <p>De ahí que el derecho a la pensión de vejez o de jubilación sea uno de los mecanismos que, en virtud del derecho a la seguridad social, protege a las personas cuando su vejez, así como la personas que son pacientes con enfermedades catastróficas diagnosticadas produce una esperable disminución de la producción laboral lo que les dificulta o impide obtener los recursos para disfrutar de una vida digna, así como madres y padres cabeza de hogar, que deben garantizar a sus hijos y su hogar una vida digna y suplir las necesidades básicas, por ello, la falta o deficiencia de su regulación normativa, como también lo ha dicho la doctrina constitucional, vulnera en forma grave derechos fundamentales que impiden irremediablemente llevar una vida digna.</p>
<p>En este sentido, no se puede dejar pasar por alto lo que ha predicado la Corte Constitucional sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos que desempeñan en provisionalidad cargos de carrera administrativa, y, simultáneamente, son sujetos de especial protección constitucional, como en el caso de los que están próximos a pensionarse, puesto que la permanencia en los empleos de carrera debe responder a reglas constitucionales o legales, de índole objetiva, lo que impide el retiro del cargo a partir de criterios meramente discrecionales. Uno de los factores que ha evaluado la jurisprudencia para la permanencia en el empleo es la estabilidad laboral reforzada de los sujetos de especial protección constitucional, entre ellos los servidores públicos próximos a pensionarse, denominados comúnmente como prepensionados, concurre una relación de dependencia intrínseca entre la permanencia en el empleo público y la garantía de sus derechos fundamentales, particularmente el mínimo vital y la igualdad de oportunidades.</p> <p>Pese a que no se ha no existir pronunciamientos, referentes a las personas que son madres y padres cabeza de hogar, pacientes con enfermedades catastróficas diagnosticadas, es importante garantizar para estas sus derechos fundamentales, tales como el mínimo vital.</p> <p>Así que la garantía de estos derechos fundamentales (el mínimo vital y la igualdad de oportunidades) no puede depender del reconocimiento subjetivo y discrecional de la estabilidad laboral reforzada por parte de las autoridades, como lo ha dicho la jurisprudencia, por medio de un ejercicio de ponderación entre tales derechos y los principios que informan la carrera administrativa, sino que debe estar establecida de manera expresa, clara y precisa en una regla legal o de derecho que forme parte del sistema de Seguridad Social.</p> <p>Y, para tal fin, la jurisprudencia ha tomado en préstamo de la Ley 790 de 2002, artículo 12, el término de tres años del que hace mención para reconocer la protección especial en el programa de renovación de la Administración pública, denominada Retén Social; pero del que la Corte Constitucional en la ya reseñada sentencia de tutela T-186 de 2013 ha dicho de manera tajante que no debe confundirse con la estabilidad laboral reforzada así:</p> <p>El fundamento del reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados no es un asunto que dependa de un mandato legislativo particular y concreto, sino que tiene raigambre constitucional. Esto debido a que dicha estabilidad opera como instrumento para la satisfacción de los derechos fundamentales de estos grupos poblacionales, que se verían gravemente interferidos por el retiro del empleo público. Por ende, la Corte desestima lo expresado por los jueces de instancia, en el sentido de confundir la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados con la figura del retén social, para</p>	<p>concluir erróneamente que la mencionada estabilidad solo es aplicable en los casos que el retiro del cargo se sustenta en su supresión ante la liquidación de la entidad y en el marco de los procesos de restructuración de la Administración Pública.</p> <p>Así, en sentencia la Corte Constitucional, se hizo hincapié en la necesidad de diferenciar el retén social y la estabilidad laboral de los prepensionados. Para la Corte Constitucional mal puede concluirse que la estabilidad laboral solo es aplicable en el marco de los programas de renovación de la Administración Pública, pues dicha protección deriva de mandatos superiores de orden constitucional como el artículo 13 constitucional así como los artículos 42, 43, 44 y 48 superiores. En palabras de la Corte:</p> <p><i>El fundamento del reconocimiento de la estabilidad laboral de los prepensionados no se circunscribe al retén social, sino que deriva de mandatos especiales de protección contenidos en la Constitución Política y del principio de igualdad material que ordena dar un trato especial a grupos vulnerables. Esto debido a que dicha estabilidad opera como instrumento para la satisfacción de los derechos fundamentales de estos grupos poblacionales, que se verían gravemente interferidos por el retiro del empleo público. Por ende, no debe confundirse la estabilidad laboral de los prepensionados con la figura del retén social, para concluir erróneamente que la mencionada estabilidad solo es aplicable en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública.</i></p> <p><i>Aunque la protección laboral reforzada que el legislador otorgó a aquellas personas que se encontraban en las condiciones descritas por el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, se circunscribió en su momento, a aquellos trabajadores que eventualmente pudieran verse afectados en desarrollo del programa de renovación de la administración pública, la Corte Constitucional ha sentenciado que dicha protección, es de origen suprallegal, la cual se desprende no solamente de lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución que establece la obligación estatal de velar por la igualdad real y efectiva de los grupos tradicionalmente discriminados y de proteger a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, sino de los artículos 42, 43, 44 y 48 superiores; se trata en consecuencia de una aplicación concreta de las aludidas garantías constitucionales que están llamadas a producir sus efectos cuando quiera que el ejercicio de los derechos (sic) fundamentales de estos sujetos de especial protección pueda llegar a verse conculcado.</i></p> <p>MEDIDAS DE ESTABILIDAD LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PROVISIONALES EN CARGOS DE CARRERA PRÓXIMOS A PENSIONARSE</p>

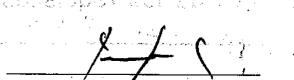
<p>Es pertinente indicar que la categoría de sujeto de especial protección constitucional a la que se circunscriben los denominados prepensionados, ha sido ampliamente reconocida por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional a guisa de ejemplo la Corte en sede de unificación ha sostenido que:</p> <p>El derecho a la pensión de vejez garantiza el goce efectivo del derecho a la seguridad social de aquellas personas que no pueden proveerse por sí mismos los medios de subsistencia. En palabras de la Corte:</p> <p>La protección que se deriva del contenido del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones y de la regulación legal existente no puede ser otra que lograr el cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o vejez por parte de los servidores próximos a pensionarse.</p> <p>En este sentido las órdenes que proferirá la Sala consistirán en que, cuando se compruebe la pertenencia a la categoría de prepensionados se garantice el pago de aportes a los sistemas pensionales hasta que se alcance el tiempo de cotización requerido para acceder a la pensión de jubilación. El sustento para esta decisión se encuentra en el contenido del derecho fundamental a la seguridad social, cuyo fundamento es el artículo 48 de la Constitución y, adicionalmente, se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. De la lectura de las normas mencionadas se deduce que el derecho a la seguridad social protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo, de una enfermedad o incapacidad laboral o, en general, de cualquier otra causa que tenga el mismo efecto. En este sentido, el derecho a la pensión de jubilación o vejez, como manifestación del derecho fundamental a la seguridad social, busca garantizar que se reciba un auxilio económico en aquella etapa de la vida en que la edad de las personas les dificulta acceder a un sustento derivado de una relación laboral.</p> <p>Así, cuando el legislador crea una protección para aquellas personas que están próximas a pensionarse, el sentido que tributa en mejor forma el contenido del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones es que dicha garantía logre efectivizar el acceso a la pensión a todas las personas que sean beneficiarias de dicha protección.</p> <p>Frente a la estabilidad laboral de los provisionales, la Corte ha indicado que la permanencia en los empleos de carrera debe responder a reglas constitucionales o legales, de índole objetiva, lo que impide el retiro del cargo a partir de criterios meramente discrecionales.</p>	<p>Así, ha afirmado que: <i>“uno de los factores que ha evaluado la jurisprudencia para la permanencia en el empleo es la estabilidad laboral, reforzada de los sujetos de especial protección constitucional, entre ellos los servidores públicos próximos a pensionarse, denominados comúnmente como pre pensionados. Esto se debe a la relación de dependencia intrínseca entre la permanencia en el empleo público y la garantía de sus derechos fundamentales, particularmente el mínimo vital y la igualdad de oportunidades”</i></p> <p>En Sentencia de Unificación SU-446 de 2011, con ocasión del análisis del retiro de un grupo de personas en condición de pre pensionado por la provisión del cargo mediante concurso de méritos, la Corte determinó que:</p> <p><i>“La Fiscalía General de la Nación, pese a la discrecionalidad de la que gozaba, si tenía la obligación de dar un trato preferencial, como una medida de acción afirmativa a: i) las madres y padres cabeza de familia; ii) las personas que estaban próximas a pensionarse, entendiéndose a quienes para el 24 de noviembre de 2008-fecha en que se expidió el Acuerdo 007 de 2008 -les faltaren tres años o menos para cumplir los requisitos para obtener la respectiva pensión; y iii) las personas en situación de discapacidad.”</i></p> <p><i>En estos tres eventos la Fiscalía General de la Nación ha debido prever mecanismos para garantizar que las personas en las condiciones antedichas, fueran las últimas en ser desvinculadas, porque si bien una cualquiera de las situaciones descritas no otorga un derecho indefinido a permanecer en un empleo de carrera, toda vez que prevalecen los derechos de quienes ganan el concurso público de méritos. Como el ente fiscal no previó dispositivo alguno para no lesionar los derechos de ese grupo de personas, estando obligado a hacerlo, en los términos del artículo 13 de la Constitución, esta Corte le ordenará a la entidad que dichas personas, de ser posible, sean nuevamente vinculadas en forma provisional en cargos vacantes de la misma jerarquía de los que venían ocupando.</i></p> <p><i>Es claro que los órganos del Estado en sus actuaciones deben cumplir los fines del Estado, uno de ellos, garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, entre los cuales la igualdad juega un papel trascendental, en la medida que obliga a las autoridades en un Estado Social de Derecho, a prodigar una protección especial a las personas que, por su condición física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, artículo 13, inciso 3° de la Constitución. Este mandato fue ignorado por la Fiscalía General cuando hizo la provisión de los empleos de carrera y dejó de atender las especiales circunstancias descritas para los tres grupos antes reseñados.”</i></p>
<p>Así las cosas, se han presentado en el ordenamiento diversas figuras para materializar dicha estabilidad, verbigracia, el retén social explicado en el anterior acápite o la última desvinculación.</p> <p>En este orden de ideas, la Corte concluyó que el fundamento del reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados no es un asunto que dependa de un mandato legislativo particular y concreto, sino que tiene raigambre constitucional.</p> <p>Bajo este panorama, la Corte ha precisado que, frente a la complejidad de la tensión constitucional en pugna entre los principios de la carrera administrativa y los derechos fundamentales del prepensionado, es insoslayable tener en cuenta que:</p> <p>Resulta imperioso ponderar los derechos fundamentales en conflicto: el primero que refiere al derecho subjetivo del aspirante a acceder al empleo público por haber superado el concurso público de méritos, que es a la vez el mecanismo preferente y general para el acceso a los empleos del Estado. El segundo, que tiene que ver con la protección de los derechos fundamentales del prepensionado, que se verían intervenidos por el retiro del cargo, lo que lo dejaría en Estado de vulnerabilidad económica.</p> <p>Para esto la Corte se ha centrado en dos ejes: <i>i) la necesidad que las autoridades del Estado interpreten las normas de forma razonable, proporcionada y compatible con los derechos fundamentales de los afectados; ii) la obligación que esas mismas autoridades hagan una evaluación objetiva de las circunstancias del caso, diferente a una adjudicación aleatoria, en la cual se determine si es posible proteger concomitantemente los derechos del prepensionado y del aspirante.</i></p> <p><i>La interpretación razonable de las normas sobre carrera administrativa, de conformidad con las posiciones expuestas, se funda en la evaluación de las diversas alternativas de decisión en cada caso concreto, de modo que se llegue a aquella opción que mejor desarrolle los derechos, principios y valores constitucionales, entre ellos los relacionados con la estabilidad laboral reforzada de los sujetos de especial protección y los que se predicen del aspirante que supera satisfactoriamente el concurso público de méritos</i></p> <p>A partir de los precedentes expuestos, la Corte ha concluido que:</p> <p><i>“la decisión de la Administración de excluir del empleo público a quien lo ejerce en provisionalidad, debido a la necesidad de permitir el ingreso de quien ha superado el concurso de méritos, es una medida constitucionalmente adecuada,</i></p>	<p><i>pues se sustenta en el carácter preminente de esa modalidad de provisión de cargos; ii) sin embargo, la medida no resulta necesaria cuando quien ejerce el empleo en provisionalidad es un sujeto de especial protección constitucional, como sucede con las personas próximas a pensionarse y, a su vez, concurre un margen de maniobra para la Administración en cuanto a la provisión del empleo, en razón de la diferencia entre las plazas ofertadas y aquellas proveídas mediante la lista de elegibles correspondiente; y iii) una decisión de ese carácter se muestra compatible con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, a la vez que se resulta respetuosa de los derechos fundamentales de dichos sujetos de especial protección”</i></p> <p>Para concluir, es a todas luces constitucionalmente admisible establecer una medida de protección que garantice la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados en su calidad de sujetos en condiciones de debilidad manifiesta, <i>“particularmente porque se está ante la pluralidad de cargos, sin que todos ellos hayan sido provistos por el concurso, la autoridad administrativa estará obligada a preferir una solución razonable, basada en la protección simultánea de los derechos constitucionales del aspirante y del prepensionado”</i></p> <p>En ese sentido, de acuerdo a lo sostenido por la Corte Constitucional, se verían satisfechos los criterios exigidos para otorgar una protección especial vía legislativa a los prepensionados, protección especial y que se predica por la Corete Constitucional, que debe ser extendida a las personas que tengan la connotación de madres y padres cabeza de hogar, pacientes con enfermedades catastróficas diagnosticadas, mismo que también requieren estabilidad reforzada que garantice como ya se mencionó el mínimo vital.</p> <p>De la misma manera es menester, señalar la importancia de crear un concurso que contemple la posibilidad de reconocer no solo las calidades de las personas que por más de cinco años han ejercido las funciones propias del cargo de carrera administrativa que será sujeto a concurso, sino también a los conocimientos propios que el ejercicio del cargo le ha proporcionado, teniendo el conocimiento y la práctica del mismo, sin que en posibles eventos no cuenten con algunos requisitos que trae el concurso ofertado, es por ello que a estas personas que cuentan con la experiencia, el conocimiento y la práctica en la realización de las obligaciones propias del cargo, se le debe permitir concursar en el concurso de méritos para dicho cargo sin exigir las mismas condiciones de una persona que no cuenta con la experiencia y conocimiento específico de quién lo ha desempeñado por más de cinco años; para lo cual con el presente proyecto de Ley se está creando los concursos semi-abiertos, en el que se garantiza la participación de las personas que se encuentran en estas condiciones y que además tendrán.</p>

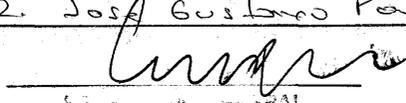
Respecto de la protección de la prestación del servicio, que se hace necesaria para garantizar a la ciudadanía un servicio eficiente, se hace de vital importancia la exigencia a las entidades públicas que cuente con una cantidad empleos en provisionalidad superior al 40% de la planta de personal, emitir oferta de concursos de méritos de manera progresiva, dando prioridad a los que se encuentran sin proveer, así como la necesidad de implementar un programa de retiro para cada cargo, con el fin de proteger y salvaguardar la prestación del servicio, que contará con la información y el tecnicismo necesario para que se pueda asumir de manera eficiente el cargo con la llegada de un nuevo funcionario.

5. Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar Proyecto de Ley y en consecuencia solicitamos a los honorables Senadores del Senado de la República, presentar ponencia de primer debate al presente Proyecto de Ley Senado, "Por medio de la cual se adicionan los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, se incorpora la progresividad en los concursos de méritos, se reconoce la estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y se dictan otras disposiciones".


 JAVIER MAURICIO DELGADO


 JOSÉ GUSTAVO PADILLA

SECRETARÍA GENERAL (Art. 139 y ss Ley 1712 de 2014)
 El día 13 del mes octubre del año 2021
 se radicó en este despacho el proyecto de Ley
 N° 243 Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: Javier Mauricio Delgado
Dr. R. José Gustavo Padilla

 SECRETARÍA GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 13 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.243/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN LOS MECANISMOS PARA LA PROVISIÓN DEFINITIVA DE EMPLEOS PÚBLICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA, SE INCORPORA LA PROGRESIVIDAD EN LOS CONCURSOS DE MÉRITOS, SE RECONOCE LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA A SERVIDORES DEL ESTADO EN PROVISIONALIDAD EN CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA 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 JAVIER MAURICIO DELGADO MARTÍNEZ y el Honorable Representante JOSÉ GUSTAVO PADILLA OROZCO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 13 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA 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 245 DE 2021 SENADO

por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -Antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto. La Nación se vincula a la conmemoración de los 80 años de la Institución Educativa Nacional Loperena en la Ciudad de Valledupar -antiguo Colegio Nacional Loperena-, creado mediante la Ley 95 de 1940, declarado Monumento Nacional y parte del Patrimonio Cultural de la Nación a través de la Ley 93 de 1993.</p> <p>Artículo 2. Honores. Exáltese mediante acto público las virtudes, aportes y legado que ha dado a la nación la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, durante sus 80 años de servicio académico. El acto público será liderado por el Ministerio de Educación Nacional en la ciudad de Valledupar, el 27 de septiembre de 2022.</p> <p>Artículo 3. Homenaje. Autorícese al Gobierno Nacional a incorporar los recursos necesarios para que se realice la producción de un producto audiovisual corto con perfil multiplataformas que relate los aportes a la Nación, la importancia y el legado académico de la Institución Educativa Colegio Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, durante sus 80 años de servicio a la formación de las comunidades del departamento del Cesar.</p> <p>Artículo 4. Conservación del patrimonio y fortalecimiento institucional. El Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, de las vigencias fiscales siguientes a la aprobación de la presente ley, las partidas necesarias correspondientes para financiar la restauración, adecuación y ampliación de la infraestructura declarada Monumento Nacional mediante ley 93 de 1993 y planta física anexa, así como la dotación tecnológica y mobiliaria pertinente, para que la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena- siga cumpliendo su labor misional con las mejores calidades académicas.</p> <p>Artículo 5. Condecoraciones. El Congreso de la República impondrá la Condecoración en el grado de Comendador a la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, como reconocimiento al trabajado realizado y el aporte a la educación de los habitantes del departamento del Cesar.</p> <p>Artículo 6. Autorizaciones. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.</p> <p>Artículo 7. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>De las y los Congresistas,</p>  <p>Antonio Sanguino Páez Senador de la República Alianza Verde</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">1. ANTECEDENTES</p> <p>La iniciativa puesta a consideración del Congreso de la República, es un reconocimiento al invaluable aporte de la Institución Educativa Nacional Loperena -antiguo Colegio Nacional Loperena-, en la formación académica de miles de jóvenes en Valledupar y el departamento del Cesar durante sus cerca de ochenta años de existencia, los cuales se conmemorarán el día veintisiete (27) del mes de septiembre de 2022. El proyecto responde a las múltiples solicitudes de líderes y habitantes del departamento del Cesar, estudiantes, egresados, directivos administrativos y docentes del colegio, quienes decidieron organizarse para gestionar lo que se propone en la presente iniciativa.</p> <p style="text-align: center;">2. OBJETO</p> <p>El objeto de la presente iniciativa es conmemorar los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena, de carácter oficial, históricamente conocido como Colegio Nacional Loperena; y, se autoriza en su homenaje al Gobierno nacional a realizar acciones para la restauración adecuación y ampliación de la infraestructura declarada Monumento Nacional mediante Ley 93 de 1993 y planta física anexa, así como la dotación tecnológica y mobiliaria, para que este colegio siga cumpliendo su labor misional.</p> <p style="text-align: center;">3. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p style="text-align: center;">3.1. La historia de Valledupar cambia con la apertura del Colegio Nacional Loperena, creado mediante la Ley 95 (21 de diciembre) de 1940:</p> <p>A principios de Siglo XX, el municipio de Valledupar perteneciente al Magdalena Grande, no contaba con colegio de bachillerato para su población, por lo que el dirigente político liberal y congresista del Magdalena, Pedro Castro Monsalvo, presentó un proyecto de Ley ante el Congreso de Colombia para crear la institución educativa en el municipio y así facilitar a los habitantes de la zona su educación. El proyecto fue aprobado en plenaria y se convirtió en la Ley 95 del 21 de diciembre de 1940. El colegio fue bautizado con el nombre de la heroína de la independencia vallenata Doña María Concepción Loperena de Fernández de Castro.</p> <p>Las primeras instalaciones del Colegio Nacional Loperena en Valledupar datan de 1942 y estaban localizadas en un lote que pertenecía a la escuela de artes y oficios, actual Escuela de Bellas Artes, iniciando clases con dos cursos de 4 grado de primaria con 28 alumnos y 1 de bachillerato con 32 que eran instruidos por 6 profesores.</p> <p>En 1951 el ingeniero Silvestre Dangond Daza terminó de construir las instalaciones del colegio en la Comuna Uno de Valledupar. El nuevo edificio fue aprobado por el Ministerio de Educación Nacional (M.E.N.) y en 1957 se graduó la primera promoción de estudiantes de la institución.</p> <p>El primer rector del colegio fue Don Joaquín Ribón, el coordinador de Disciplina era José Celedón y su primer secretario Eloy Quintero Araujo.</p> <p>El evento de "Semana Cultural" en la que el Colegio Nacional Loperena promocionaba expresiones culturales de música, fue escuela para cantantes como Diomedes Díaz y Rafael Orozco Maestre.</p>
<p>En 1993, las instalaciones del Colegio Nacional Loperena fueron declaradas <i>“Monumento Nacional y parte del Patrimonio Cultural de la Nación”</i> mediante la Ley 93 del 14 de diciembre del mismo año. En dicha ley, se exhortó a las entidades públicas encargadas de proteger el Patrimonio Cultural y las entidades territoriales correspondientes, concurrir a la protección y conservación arquitectónica e institucional del Colegio.</p> <p>A partir del 2002, la Secretaría de Educación Departamental mediante resolución No. 1270 del 17 de julio de 2002 clasificó al colegio como una "Institución Educativa, constituida por los niveles de Preescolar, Básica Primaria, Media Básica y Media Completa", aunque las sedes para preescolar y primaria se encuentran en las escuelas Vicente Roig y Villalba y la Concentración Santo Domingo.</p> <p>El panorama de la educación pública de Valledupar está liderado por el Colegio Nacional Loperena el cual cuenta con 3.240 estudiantes, institución que se ha logrado clasificar en el Ranking Col-Sapiens, siendo la primera y única institución pública de la capital del Cesar en lograr estar en el listado de los mejores planteles educativos de Colombia.</p> <p>El Ranking Col-Sapiens se realiza desde el 2013, la clasificación de los mejores colegios se realiza teniendo en cuenta algunas variables como categoría, calidad y acreditación internacional. Los colegios que clasificaron en esta octava versión (2020) fueron aquellos que obtuvieron la categoría A+ (según ICFES), en los dos años inmediatamente anteriores (2018-2019, ambos años), con un índice total igual o superior a 0,78. De los más de 13.700 establecimientos educativos activos que hay en Colombia, únicamente clasificaron, por sus rendimientos académicos, 1.168 (el 8%), en una de las 10 categorías, que van desde D1 (la más alta), hasta D10 (la menos alta).</p> <p>El Colegio Nacional Loperena se encuentra en ese 8% de instituciones que se resaltan por su desempeño y rendimiento académico, ubicada en la categoría D8. Este listado lo conforman instituciones privadas como: Santa Fe, Sagrada Familia, Windsor, Gimnasio del Norte, San Fernando, Gimnasio del Saber, entre otros.</p> <p>La Institución Educativa Nacional Loperena o antiguo Colegio Loperena, que además es Monumento Nacional desde 1993, tiene 79 años de historia y su creación responde al homenaje a la 'heroína' vallenata María Concepción Loperena, conocida por apoyar los ejércitos de Simón Bolívar en la independencia de Valledupar y ser precursora de la educación en la misma ciudad. Además de los excelentes resultados académicos que mantiene la institución cada año en Preescolar, Básica Primaria, Media Básica y Media Completa, también se ha destacado porque muchos de sus egresados han sido reconocidos dirigentes departamentales, artistas, periodistas, deportistas y profesionales de diversas áreas a nivel nacional e internacional.</p> <p>Por tanto, estar en el Ranking Col-Sapiens demuestra el resultado de un trabajo mancomunado de toda la comunidad académica, desde directivos, en cabeza del rector Gonzalo Quiroz, que recientemente fue exaltado por el Ministerio de Educación Nacional en la Noche de los Mejores 2020, por su labor, pasando por todo el equipo de profesores, hasta los padres de familia y por supuesto, los estudiantes, que han logrado que la institución educativa sea referente nacional y resalte día a día por la calidad formativa.</p> <p>Actualmente la institución educativa requiere una intervención urgente por parte del Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de que se garantice su preservación, ya que sus instalaciones tienen un gran deterioro en sus cubiertas o techos, pisos, baterías sanitarias, canchas deportivas que con el pasar de los años se hacen más evidentes. Actualmente la institución carece de un coliseo para reunión de la comunidad educativa,</p>	<p>mobiliario escolar, equipos de laboratorios y de tecnologías los cuales son necesarios para el desarrollo de su labor y la formación integral de sus estudiantes. Es por ello, que este proyecto de honores, establece en su articulado las disposiciones necesarias para autorizar al Gobierno nacional a que realice las apropiaciones presupuestales necesarias para el mejoramiento de la infraestructura de la institución y la adquisición de las dotaciones necesarias para la formación integral de los estudiantes que día a día recibe la institución.</p> <p style="text-align: center;">4. JUSTIFICACIÓN NORMATIVA</p> <p>La presente iniciativa toma como base los siguientes fundamentos legales y constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de Colombia. <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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>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.</i></p> <p><i>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</i></p> <p><i>Artículo 68. (...) La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.</i></p> <p><i>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i></p> <p><i>[...] 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes [...].</i></p> <p><i>[...] 15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria [...].”</i></p> <p>El numeral 15 del artículo establece como facultad del Congreso de la República, por medio de la elaboración de leyes “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria”.</p>

Asimismo, la honorable Corte Constitucional, en **Sentencia C-766 de 2000** dispuso al respecto: [las leyes de honores] son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir. (Énfasis añadido).

Luego, en **Sentencia C-817 de 2011** precisó que: “La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, **valores que interesan a la Constitución**. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas “[...] *exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad [...]*”.
2. Contrario a lo que sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “[...] *decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria [...]*” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, “[...] *efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley [...]*”.
3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber: “[...] *(i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios [...]*”.

Por otro lado, la **Sentencia C-671/99** de la Corte Constitucional, expresó:

“[...] *Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, norma está en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un*

privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado [...]”.

Adicionalmente, la **Ley 397 de 1997**, Ley General de Cultura, estableció los roles de actuación del Estado frente a la cultura, a partir de la función social del patrimonio, su reconocimiento, aprovechamiento y protección, en coordinación con las entidades territoriales, estableciendo como principios, entre otros, la difusión del patrimonio cultural de la nación.

Finalmente, se pone de presente que, el Colegio Nacional Loperena fue fundado gracias a la ley 95 del 21 de diciembre de 1940, como homenaje a la memoria de la heroína valduparense, doña María Concepción Loperena de Fernández de Castro, quien prestó invaluable servicios a la independencia de la República.

De igual manera, En 1993, las instalaciones del Colegio Nacional Loperena, hoy Institución Educativa, fueron declaradas “*Monumento Nacional y parte del Patrimonio Cultural de la Nación*” mediante la Ley 93 del 14 de diciembre del mismo año. En dicha ley, se exhortó a las entidades públicas encargadas de proteger el Patrimonio Cultural y las entidades territoriales correspondientes, concurrir a la protección y conservación arquitectónica e institucional del Colegio.

5. IMPACTO FISCAL

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

“*El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer un orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley*”.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

6. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: “*el autor del proyecto y el ponente presentaran en el cuerpo de la exposición de motivos un*

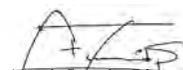
acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286”. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

7. CONCLUSIONES

En los términos presentados hasta aquí, se presenta ante el Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley “*Por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones*”, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado.

De las y los Congresistas,


Antonio Sanguino Páez
Senador de la República
Alianza Verde

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 19 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.245/21 Senado “**POR EL CUAL LA NACIÓN SE VINCULA A LA CELEBRACIÓN DE LOS OCHENTA (80) AÑOS DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA NACIONAL LOPERENA -ANTIGUO COLEGIO NACIONAL LOPERENA- DE CARÁCTER OFICIAL 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 ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEGUNDA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 19 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEGUNDA** 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

C O N T E N I D O

Gaceta número 1546 - Miércoles, 27 de octubre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 225 de 2021 Senado, por la cual se crea el sello hecho en Colombia para promocionar el consumo de bienes colombianos.	1
Proyecto de ley número 232 de 2021 Senado, por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la política nacional de insumos agropecuarios, se crea el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones.	4
Proyecto de ley número 238 de 2021 Senado, por medio de la cual se prohíbe los vehículos de tracción animal para fines turísticos y se dictan otras disposiciones.	10
Proyecto de ley número 240 de 2021 Senado, por la cual se crea la prima de antigüedad para los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.	13
Proyecto de ley número 242 de 2021 Senado, por medio de la cual se otorga el reconocimiento jurídico diferencial a los niños, a las niñas y a los adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia y se dictan otras disposiciones.	16
Proyecto de ley número 243 de 2021 Senado, por medio de la cual se adicionan los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, se incorpora la progresividad en los concursos de méritos, se reconoce la estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.	27
Proyecto de ley número 245 de 2021 Senado, por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -Antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones.	32