



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 318

Bogotá, D. C., martes, 19 de abril de 2022

EDICIÓN DE 25 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 347 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se crea un sistema de ingreso vital para Colombia como primer paso para la instauración de una renta básica de ciudadanía universal, incondicional e individual.*

#### Capítulo I

##### Generalidades

**Artículo 1. Objetivo:** Créase el Sistema de Ingreso Vital (SIV) con el objetivo de materializar el espíritu de la Constitución Política de 1991 en cuanto a la garantía del derecho fundamental a un mínimo vital de subsistencia que permita a todas las personas satisfacer sus necesidades básicas y gozar de un nivel de vida digno en condiciones de mayor libertad.

**Artículo 2. Definición:** El SIV busca otorgarle a cada persona, como derecho de ciudadanía, un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y que complemente la materialización de los demás derechos económicos, sociales y culturales. El SIV no se propone ser un sustituto de las políticas sociales en materia de educación, salud, alimentación, vivienda y empleo. Más bien, tiene el propósito de complementar el ejercicio de estos derechos por medio de la materialización de un nuevo derecho: el derecho a la existencia. El SIV quiere garantizar a cada persona un nivel de vida digno simplemente por el hecho de ser humano.

**Artículo 3. Valor:** En todos los casos, el ingreso ofrecido por el SIV a cada persona beneficiaria será, como mínimo, el 51% del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente SMLMV. Este monto debe transferirse mensualmente a cada persona beneficiaria del SIV.

**Parágrafo.** Si las condiciones económicas y fiscales lo permiten, el ingreso del SIV podrá ser más elevado. El ingreso ofrecido por el SIV no podrá ser igual o superior al SMLMV.

**Artículo 4.** El ingreso recibido por concepto del SIV quedará exento del carácter de renta a todos los efectos fiscales sin que pueda sufrir imposición tributaria alguna.

**Artículo 5.** El derecho a la recepción del ingreso del SIV se prolongará durante el periodo en que la persona beneficiaria reúna los requisitos establecidos en la presente Ley, a no ser que se produzca la suspensión o extinción del derecho por las causas contempladas en ella.

**Artículo 6. Implementación:** El SIV se implementará de manera progresiva. Inicialmente, estará articulado con metas de erradicación de la pobreza monetaria y búsqueda del pleno empleo. También, se comprometerá con la concreción de objetivos que propendan por la superación de los

distintos tipos de injusticia social que golpean a los grupos sociales más vulnerables de la sociedad. En el largo plazo, el SIV se convertirá en una Renta Básica de Ciudadanía que garantizará a cada residente en Colombia un derecho a la existencia de manera universal (por derecho de ciudadanía), individual (para cada persona) e incondicional (sin otro requisito que ser humano). Todo ello a través del desarrollo de un entramado normativo que lo consagre como política de Estado y que garantice su sostenibilidad económica y fiscal.

#### Capítulo II

##### De los Pilares del Sistema de Ingreso Vital y sus beneficiarios

**Artículo 7.** El SIV será un sistema compuesto por tres pilares, cada uno de ellos comprometido con la superación de las injusticias sociales que golpean a distintas poblaciones:

- Pilar de Ingreso Vital de Existencia:** concede a las personas con discapacidad y a los adultos mayores no jubilados un ingreso que los ubica por encima del umbral de pobreza monetaria y que garantiza un derecho a la existencia.
- Pilar de Ingreso Vital Garantizado:** Otorga a todas las personas mayores de edad dedicadas a labores del hogar y del cuidado no remuneradas, un ingreso mínimo que reconoce la ardua y valiosa labor que realizan, en condiciones de dignidad. Se propone reconocer el trabajo doméstico y del cuidado realizado mayoritariamente por las mujeres en los hogares colombianos y que no es remunerado.
- Pilar de Ingreso Vital Remunerado:** busca garantizar un ingreso vital a las personas mayores de edad en situación de desempleo para asegurarles una subsistencia mínima a ellas y sus familias, mientras acceden nuevamente al trabajo remunerado. Este pilar retoma la idea de los modelos de "Estado como empleador de última instancia", en cuanto a la edificación de un sistema de empleo público que garantice una labor productiva remunerada a las personas desempleadas mientras encuentran nuevamente empleo.

**Parágrafo 1.** Cada persona beneficiaria ingresará a un solo pilar. Sin embargo, podrá pasar de un pilar a otro de acuerdo con sus necesidades o preferencias individuales. La movilidad entre los diferentes pilares es fundamental para garantizar los objetivos que se plantea el Sistema en términos de garantizar un derecho a la existencia.

**Parágrafo 2.** El SIV se implementará de manera progresiva para incluir a la totalidad de la población prevista en cada uno de los pilares. Sin embargo, se establecerá un esquema preferente que, en el Pilar de Ingreso Vital de Existencia, incluya inicialmente a los adultos mayores y a las personas con discapacidad en situación de pobreza; el Pilar de Ingreso Vital Garantizado a las mujeres dedicadas a labores domésticas y del cuidado en condición de pobreza, y el Pilar de

Ingreso Vital Remunerado a los jefes de hogar desocupados, a los desocupados cesantes y a los aspirantes jóvenes en las ciudades con mayores niveles de desocupación.

Parágrafo 3.El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, junto con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud, definirán la población a incluir en el SIV, de acuerdo con sus sistemas de información.

Parágrafo 4.Las personas vinculadas al Pilar de Ingreso Vital Remunerado deberán cumplir con las obligaciones establecidas por cuenta del ingreso recibido. El Gobierno nacional definirá la entidad que regulará y realizará inspección y vigilancia sobre dichas obligaciones.

Parágrafo 5.Las labores a realizar en el Pilar de Ingreso Vital Remunerado podrán ser concertadas con los gobiernos y comunidades de orden departamental, municipal y territorial.

Capítulo III

Financiamiento, sostenibilidad y gestión

Artículo 8. El Gobierno nacional se compromete a implementar mecanismos de financiamiento progresivo para la cobertura prevista por el SIV por medio de instrumentos fiscales redistributivos de ingresos y gastos de fuente fiscal permanente, en el marco de la legislación vigente, e incluidos en el Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1. El SIV no eliminará los programas de transferencias monetarias condicionadas existentes. Sin embargo, estos programas serán sometidos a una reingeniería que permita que los beneficiarios de dichas iniciativas que cumplen las características de algunas de las poblaciones cobijadas por el SIV sean incluidos en alguno de los pilares, mejorando el ingreso que perciben y facilitando la reorientación de recursos de los programas de transferencias monetarias condicionadas al SIV. Las transferencias monetarias condicionadas se mantendrán únicamente en los casos en que dichas ayudas proveen beneficios diferentes a los ofrecidos por el SIV, o cuando las personas no reúnen los requisitos para que sean incluidas en algún pilar.

Parágrafo 2. El Gobierno nacional podrá crear un Fondo Especial de Financiamiento del SIV compuesto por recursos de Cooperación Nacional e Internacional. Estos recursos podrán ser empleados para financiar los gastos burocráticos y administrativos producidos por el diseño, implementación y evaluación del SIV.

Artículo 9. El Gobierno nacional determinará reglamentariamente la entidad gestora del SIV, así como el régimen de su funcionamiento.

Artículo 10. El Gobierno Nacional dictará las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta Ley en el plazo máximo de un año desde su publicación.

Artículo 11. El Gobierno Nacional definirá una Comisión de Estudios destinada a establecer una estrategia económica, política, social y cultural que permita instaurar en una Renta Básica de Ciudadanía en Colombia, de carácter universal, individual e incondicional, que cobije a cada persona residente del país y que mantenga las características y beneficios obtenidos en el marco de la implementación del SIV.

Capítulo IV

Extinción del derecho al ingreso del Sistema de Ingreso Vital

Artículo 12. El derecho a la percepción del ingreso del SIV se suspenderá mediante concepto de la entidad competente por las siguientes causas:

1. Fallecimiento del titular del ingreso.
2. Renuncia a la prestación por parte del titular de esta.
3. Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento.
4. Traslado efectivo de la residencia fuera del país por tiempo superior a tres meses.
5. Por sanción impuesta como consecuencia de la comisión de infracciones tipificadas por la entidad que gestionará el SIV.

Artículo 13. La extinción del derecho al ingreso del SIV tendrá efectos desde el día primero del mes siguiente a aquel en que se produzcan las circunstancias que motivaron dicha suspensión y conllevará, en su caso, la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

<i>Victoria Sandino Simanca</i>	
VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República	

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 05 del mes Abril del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 347 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Dr. Victoria Sandino S.

*[Firma]*  
SECRETARIO GENERAL

Exposición de motivos

1. Antecedentes y justificación

El capitalismo y las condiciones de desigualdad y precariedad de garantía de derechos que este ha impuesto ha generado el posicionamiento de propuestas sociales y políticas que ponen en el centro la vida de las personas como lo es la renta básica. Según Bertomeo y Raventos la renta básica "es un ingreso pagado por el estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva" (2006).

Señala igualmente que este monto se le otorgará "A cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente. En los distintos modelos de financiación de la Renta Básica hay variaciones de cuantía, de edades (más o menos cantidad según la edad), de inclusión o no de los menores, etc. Pero en todos los casos se trata de una cantidad monetaria que recibirían los ciudadanos individualmente (no por familia, por ejemplo) y universalmente (no condicionado a determinados niveles de pobreza, pongo por caso)" (Bertomeo y Raventos, 2006).

Por su parte Iglesias señala que dentro de los modelos de renta básica se pueden distinguir modelos fuertes y débiles. Es así como, de la elección del modelo dependerá el tema de la financiación, sus destinatarios, el monto, su periodicidad. Así como también explorar los impactos en el mercado de trabajo, en el sistema social público y en el modelo de desarrollo de la economía. Señala entonces que los modelos débiles suponen una mínima alteración a estos campos por eso se consideran más viables, contrario a los modelos fuertes que implican transformaciones de mayor profundidad (2006).

En Colombia los modelos de política social residual y neo asistencialista de las políticas neoliberales implementadas, dejan ver hoy sus consecuencias frente a la profundización de la pobreza. El carácter precario del gasto social, la desregulación y precarización de los mercados laborales, los subsidios focalizados a la demanda y la mercantilización de los derechos de la gente del común son la consecuencia de un modelo de protección social adecuado a las necesidades de fortalecimiento de los mercados financieros, la austeridad fiscal, la defensa de los derechos de propiedad y el fortalecimiento del clientelismo.

La denominada "lucha contra la pobreza extrema" resulta contradictoria y antagónica frente a la implementación de sistemas de protección social universalistas. El "manejo social del riesgo", la "inversión en recursos humanos" y las "políticas de promoción social", que han servido de base para múltiples programas sociales en Colombia, han mostrado su falta de idoneidad para mejorar

<p>de manera duradera las condiciones de vida de las personas y su poco compromiso para impulsar el tránsito hacia sociedades más justas e igualitarias. También ha quedado clara la manera como dichas políticas se ven afectadas por el ciclo económico y político en cuanto a los límites presupuestales que las condicionan y las relaciones clientelares que las sostienen.</p> <p>Lo anterior se ve agravado en estos tiempos por la pandemia del covid-19 que, como lo señala Mora “pone a las sociedades frente a dos caminos excluyentes. O se profundizan los principios, objetivos e instrumentos del modelo que ha provocado la mencionada crisis económica y social, o se aprovechan las condiciones de la crisis para desplegar alternativas de política económica y social capaces de ofrecer herramientas que permitan tanto enfrentar la emergencia sanitaria como superar el orden económico y social que ha puesto en situaciones de precarización, vulnerabilidad e informalidad al grueso de la población” (Mora A, 2020).</p> <p>En el primer camino se abre la posibilidad de pensar en salidas que logren minimizar el sufrimiento humano provocado por la pandemia, pero habilitando espacios para la transgresión del orden socioeconómico imperante. Acá las propuestas de renta básica o sistema de ingreso vital como el que proponemos mediante el presente proyecto tienen cabida, eso sí y solo si mantienen en su diseño y estructura los principios que les permitan establecerse como una alternativa al modelo neo asistencialista y residual. (Mora A, 2020).</p> <p>Con la propuesta aquí presentada, el país avanza en la introducción de tres principios transformadores en la política social: la universalidad, la individualidad y la incondicionalidad. Todos ellos opuestos a los principios de focalización, criterio familiar y condicionalidad que brindan sustento a los programas de asistencia pública y política social definidos en el marco del modelo neoliberal en Colombia. Estos principios se introducirán como una política de Estado; es decir, como un compromiso social institucionalizado que impida que el Sistema de Ingreso Vital sea manejado bajo relaciones clientelares entre los gobiernos y la población colombiana.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital permite edificar un modelo de política social que le garantiza a cada persona una vida digna simplemente por el hecho de ser humano. En este sentido, el Sistema de Ingreso Vital avanza en la garantía de un derecho a la existencia que complemente las medidas orientadas a proteger, respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas del país. Además, define una política de empleo contra cíclica capaz de superar las visiones ortodoxas que, mediante las políticas de ocupación precarizada, han sido puestas en marcha y profundizadas por el neoliberalismo.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital no asume el umbral de pobreza monetaria como un techo o como un máximo que deba ser superado. Al contrario, el Sistema comprende dicho umbral como un mínimo desde el cual debe diseñarse la política social y todos los programas de erradicación de la</p>	<p>pobreza y distribución del ingreso y la riqueza. De ahí la mayor generosidad del monto asignado por Sistema de Ingreso Vital en comparación con aquellos otorgados por las transferencias monetarias condicionadas existentes en Colombia.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital propuesto es una alternativa transformadora y efectiva para garantizar ingresos vitales a las familias colombianas, disminuyendo directamente la tasa de desempleo, reconociendo los oficios del hogar realizados por hombres y mujeres como un trabajo que debe ser debidamente remunerado y garantizando un derecho a la existencia a las personas que no gozan de una pensión y a los niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores con discapacidad. Y aunque su introducción tendrá también efectos positivos sobre el crecimiento económico, toma el desarrollo de las fuerzas productivas no como un fin en sí mismo, sino como un medio para garantizar el buen vivir y ofrecerles una vida más segura, digna y autónoma a todas las personas.</p> <p><b>2. Objetivo del Proyecto de ley</b></p> <p>El proyecto de ley que se presenta al Congreso de la República busca materializar el espíritu de la Constitución Política de 1991 en cuanto a la garantía del derecho fundamental a un mínimo vital de subsistencia que permita a todas las personas satisfacer sus necesidades básicas y gozar de un nivel de vida digno. La propuesta se sustenta en numerosas sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia<sup>1</sup>.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital tiene como objetivo otorgarle a cada persona, como derecho de ciudadanía, un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y que complemente la materialización de otros derechos económicos, sociales y culturales. El Sistema de Ingreso Vital no se propone ser un sustituto de las políticas sociales en materia de educación, salud, alimentación, vivienda y empleo. Más bien tiene el propósito de complementar el ejercicio de estos derechos por medio de la materialización de un nuevo derecho: el derecho a la existencia. En consonancia con las apuestas políticas del modelo social que la FARC propone al país, el Sistema de Ingreso Vital quiere garantizarle a cada persona un nivel de vida digno simplemente por el hecho de ser humano.</p> <p><small><sup>1</sup> La Corte Constitucional de Colombia ha realizado importantes avances jurisprudenciales, que sirven de sustento normativo para la propuesta de Ingreso Vital que aquí se presenta (Sentencias T-426/1992, T-011/1998, T-384/1998, T-1002/1999, T-146/2002, T-391/2004 y T-249/2005, T-581/A/2011). Además, ha desarrollado jurisprudencia relativa al contenido del mínimo vital de subsistencia y a su relación con otros derechos sociales, económicos y culturales (Sentencias T 426/ 1992; T 005/1995; T 076/96, T 160/1997, T 107/1998; T 483/2001, T 707/2002, T 999/2003, T 390/2004, T 146/1996, T 166/1997, T 174/1997, T 144/1999, T 121/2001, T 148/2002, T 1023/2003, T 552/2004, T-373/1998; T-739/1998, T-497/1997, T 328/1998, T 329/1998 y T 283/1998).</small></p>
<p>El Sistema de Ingreso Vital se implementará de manera progresiva. Inicialmente, estará articulado con las metas de erradicación de pobreza monetaria y búsqueda del pleno empleo. También, se comprometerá con la concreción de objetivos que propendan por la superación de los distintos tipos de injusticia social que golpean a los grupos sociales más vulnerables de las gentes del común. En el largo plazo, el Sistema de Ingreso Vital garantizará a todos los colombianos un derecho a la existencia de manera universal (por derecho de ciudadanía), individual (para cada persona) e incondicional (sin otro requisito que ser humano). Todo ello a través del desarrollo de un entramado normativo que lo consagre como política de Estado y que garantice su sostenibilidad económica.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital es un programa compuesto por tres pilares, cada uno de ellos comprometido con la superación de las injusticias sociales que golpean a distintas poblaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ingreso Vital de Existencia Concede a las personas con discapacidad y a los adultos mayores no jubilados un ingreso que los ubica por encima del umbral de pobreza monetaria y que garantiza un derecho a la existencia.</li> <li>• Ingreso Vital Garantizado Se propone otorgar a todas las personas dedicadas a labores del hogar y del cuidado no remuneradas, un ingreso mínimo que reconozca la ardua y valiosa labor que realizan, en condiciones de dignidad.</li> <li>• Ingreso Vital Remunerado Busca garantizar un ingreso vital a las personas en situación de desempleo para asegurarles una subsistencia mínima a ellas y sus familias, mientras acceden nuevamente al trabajo remunerado.</li> </ul> <p>El Sistema de Ingreso Vital para las Gentes del Común se propone superar diversos tipos de injusticia social:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Las que afectan a las personas con discapacidad y adultos mayores por no gozar de un ingreso mínimo que les permita llevar una vida más autónoma, segura y digna;</li> <li>b) Las que aquejan mayoritariamente a las mujeres que se dedican a las labores del cuidado y del hogar cuando no se reconoce su labor ni se les otorga medios materiales para una mayor autonomía;</li> <li>c) Aquellas que golpean a las personas desempleadas del país en términos de la vulnerabilidad económica y social que sufren junto con sus familias.</li> <li>d) Las personas ingresarán a un solo pilar; sin embargo, podrán pasar de un pilar a otro de acuerdo con sus necesidades o preferencias individuales. Por ejemplo, una persona con discapacidad que comience a buscar empleo podrá pasar del pilar de Ingreso Vital de Existencia al de Ingreso Vital Remunerado. De la misma forma, una mujer que prefiera dejar las labores del hogar y buscar otro tipo de empleo, podrá pasar del pilar de Ingreso Vital Garantizado al de Ingreso Vital Remunerado. Finalmente, una persona</li> </ol>	<p>desempleada que alcance su edad de jubilación y carezca de pensión, podrá pasar del pilar de Ingreso Vital Remunerado o de Ingreso Vital Garantizado al de Ingreso Vital de Existencia. La movilidad entre los diferentes pilares es fundamental para garantizar los objetivos que se plantea el Sistema en términos de garantizar un derecho a la existencia.</p> <p><b>3. Necesidad del proyecto de ley</b></p> <p><b>3.1 Pobreza monetaria</b></p> <p>Según las cifras reportadas por el DANE en 2019, la línea de pobreza a nivel nacional fue de \$327.674, que equivale a un crecimiento de 3,4% respecto a la línea de 2018 ubicada en \$316.815.</p> <p>En 2019, el porcentaje de personas dentro de la categoría pobres respecto al total de la población nacional fue 35,7%. En las cabeceras esta proporción fue 32,3% en los centros poblados y rural disperso 47,5%, es decir 8 puntos más que lo reportado en 2018 esto es el 27,0% y 11 puntos más para los centros poblados y zonas rurales dispersas 36,1%</p> <p>Las ciudades con mayor pobreza monetaria fueron Quibdó con 60,9%, Riohacha con el 49,3%, Cúcuta con 45,5%. En las cabeceras la pobreza monetaria se registró con un porcentaje de 12,1% y en los centros rurales dispersos representó un 20,3%. frente a los porcentajes reportados para 2018 11,4% y 18,5% respectivamente (Dane, 2020).</p> <p>Frente a la pobreza extrema, en 2019 9,6% del total de la población nacional se clasificaron dentro de esta categoría. Proporción que representa el 6,8% en las cabeceras y el 19,3% en los centros poblados y rural disperso.</p> <p>Todos estos datos, dan cuenta de la precariedad de la política social neo asistencial, que se ha agravado con el estado de emergencia por la situación de Pandemia. Ya Colombia antes de la Crisis se había posicionado como la segunda economía con mayor desigualdad en distribución del ingreso en la región, luego de Brasil. (CEPAL 2019; p. 22).</p> <p>“Hablamos de unas políticas focalizadas que pretenden sacar a las personas de estas categorías para señalar que la pobreza ha disminuido, sin embargo, esto se ha traducido, tal como lo señala la Universidad de los Andes “en crecimiento de una clase media frágil. Es decir, hogares con niveles de ingreso y consumo superiores a las líneas de pobreza, pero no muy lejos de este margen. Se trata, por lo tanto, de una clase media con una alta exposición al ciclo económico” (U. Nacional, 2020)</p>

De esta forma, se constituye una clase media vulnerable, caracterizada por la informalidad y el trabajo a cuenta propia, que explica la fragilidad de sus fuentes de ingresos ante choques o crisis económicas. En el marco de la emergencia por el COVID 19 esto es justamente lo que ha ocurrido, pues son quienes tienen mayor dependencia en sus fuentes de ingreso de trabajos asociados a los sectores más vulnerables a la crisis actual. Son los sectores más expuestos a los efectos del confinamiento y a la pérdida de demanda por las medidas sanitarias establecidas.

En ese sentido, los efectos de la crisis actual son vividos con mayor intensidad por los hogares de ingresos más bajos. La actual parálisis de actividades y la posible destrucción futura de empleos y de actividades productivas por cuenta propia, devolverán al país al menos una década atrás (U. Nacional, 2020) y se presupuesta que no se tendrá tasas de desempleo de un dígito por lo menos dentro de 10 años.

Un estudio del Banco de la República reporta datos del Banco Mundial (2020) que prevé una caída del PIB colombiano del -2%, mientras que la OCDE (2020) estima un impacto inicial de la parálisis completa o parcial en la actividad económica en Colombia cercana al 23% del PIB. El CEDE (2020) establece que cerca de nueve millones de colombianos devengan sus ingresos de las actividades más vulnerables a la parálisis y estima que el cierre de esos sectores costará al menos 10% del PIB de cada mes. (Banco de la República 2020). Esto no es más que una muestra de como la pandemia actual puso al desnudo la fragilidad de la política social neo asistencial, segmentada, jerarquizada, que como se señaló atrás no han disminuido de la pobreza y por el contrario se han constituido en fuente de lucro político-electoral de intereses partidistas y particulares.

Se requiere una transformación de las políticas, que ponga la vida en el centro, que no se reduzca a erradicar la pobreza y reducir brechas de desigualdad, sino que avance en la ampliación de las libertades, autonomía e independencia de las personas y las comunidades. Por ello, el Sistema de Ingreso Vital es un primer paso hacia este objetivo, buscando generar un proceso gradual que avance a la universalidad.

**3.2 Desempleo y subempleo**

Según la información reportada por el DANE la cifra de desempleo para el mes de julio de 2020 ascendió al 20,2% es decir 9,5 puntos más si se compara con julio de 2019 donde el porcentaje fue de 10,7%. Este informe reporta igualmente que la tasa global de participación fue de 56,5% frente al 63,0% reportado en 2019. En lo que respecta a la tasa de ocupación se reporta un 45,1% es decir 11,1 puntos menos (56,2%) que en julio de 2019. Estas cifras suelen ser más preocupantes cuando revisamos los datos desagregados por sexo, donde se tiene que el desempleo de los hombres entre mayo y julio de 2020 fue del 17%, en tanto para las mujeres fue de 25,5% (julio de 2020)

(647 mil), el 7% de la ocupación laboral de las mujeres, se concentra en el trabajo doméstico remunerado. (DANE, 2020)

Adicionalmente indica que en 5,6% de los hogares colombianos hay personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado. Solo 6 de cada 10 mujeres dedicadas al trabajo doméstico remunerado ganan un salario mínimo o menos (62%) y solo el 17% de las mujeres dedicadas al trabajo doméstico tienen acceso a seguridad social.

Según la Escuela Nacional Sindical, los altos índices de informalidad en el sector del trabajo doméstico y su compleja estructura, así como la debilidad institucional y la falta de inspección laboral, lo convierten en un desafío en términos de cobertura en protección social, lo cual hace necesario aplicar medidas especiales de política pública y pisos de protección, para que se dé un acceso efectivo a la pensión en esta categoría de trabajadores. (ENS, 2019, p.47). Las cifras incluidas en esta investigación señalan que para el 2016 tan solo el 17,6 % de la población trabajadora en el servicio doméstico (dos de cada nueve trabajadoras) a nivel nacional, se encontraban afiliadas al sistema de pensiones, lo que deja alrededor del 81 % de las trabajadoras domésticas totalmente desprotegidas y sin esperanza de alcanzar una pensión para llevar una vida digna en su edad adulta. (ENS, 2019, p.47)

Según 16 organizaciones sociales<sup>3</sup>, que consultaron a 678 mujeres, 9 de cada 10 empleadas domésticas perdieron su trabajo en medio de la emergencia por el coronavirus. Entre 11 y 18 millones de personas en América Latina, y 55 millones en el mundo, viven del trabajo doméstico, la mayoría de ellas son mujeres. Este mismo estudio señala que el 59% de las mujeres se dedican al trabajo doméstico en Colombia no cotizan a pensión. Esta es una profesión que no garantiza los mínimos de un trabajo decente, lo que se evidencia aun más en el marco de la pandemia. El 51% de las empleadas domésticas dijo haber recibido algún dinero por parte del empleador estando en su casa, sin prestar el servicio. En este punto es importante señalar que los empleadores/as de trabajadoras domésticas de esta encuesta son de estratos socioeconómicos bajos, fenómeno en aumento en el país, y para quienes la iliquidez resultó un impedimento para responder con su obligación con las trabajadoras domésticas.

Una de las características más significativa de este grupo poblacional es que la mayor parte de las mujeres se encuentran en edad adulta: el rango de edad principal es el que está entre los 40 y 50 años (se trata de 209 mujeres). De ellas, 168 trabajan por días y solo 20 son empleadas a través de empresas de trabajo doméstico.

<sup>3</sup>ENS, 2020, La penosa situación de las trabajadoras domésticas en la pandemia, según encuesta, disponible en <http://ni.ens.org.co/noticias/la-penosa-situacion-de-las-trabajadoras-domesticas-en-la-pandemia-segun-encuesta/>

Estas cifras evidencian cómo la crisis por la pandemia del Covid19 ha puesto al descubierto el fracaso del modelo actual que supedita la garantía de derechos a un mercado laboral precarizado y que cada vez recorta más garantías de las ganadas por trabajadores y trabajadoras históricamente.

Se pone en cuestión, asimismo, si realmente es sostenible y pertinente un modelo de política social que atiende a las necesidades de fortalecimiento de los mercados financieros, la austeridad fiscal y la defensa de los derechos de propiedad o se requiere una transformación estructural del enfoque de estas políticas que no están dando un resultado eficaz para la mayoría de la población.

El carácter procíclico del gasto social, la desregulación y precarización de los mercados laborales, la privatización, los subsidios focalizados a la demanda y la mercantilización de los derechos de los ciudadanos, constituyen la base de un modelo de política social adecuado a las necesidades de fortalecimiento de los mercados financieros, la austeridad fiscal y la defensa de los derechos de propiedad. Es por esto por lo que la "lucha contra la pobreza extrema" resulta contradictoria de la implementación de sistemas de protección social universalistas. Estas políticas han mostrado su precariedad para mejorar las condiciones de vida de los individuos, y su falta de pertinencia para impulsar el tránsito hacia sociedades más justas, igualitarias y garantes de la libertad.

No es posible resolver estos problemas apelando a políticas de flexibilización laboral, sino refundando la política social y su vínculo con el trabajo y el principio contributivo. El Sistema de Ingreso Vital que se propone mediante este proyecto de ley busca impactar justamente a las personas que se encuentran desempleadas, con el fin de que cuenten con un ingreso mínimo que les permita elegir con mayor libertad su proyecto de vida y opciones laborales con mayor posibilidad de negociación.

**3.3 Cifras sobre trabajo doméstico remunerado**

De acuerdo con la ENS la precariedad y la discriminación laborales especialmente para las trabajadoras domésticas representa una problemática de amplias dimensiones, pues la mayor parte de la población ocupada en este sector son mujeres, habitantes de cordones de pobreza en las ciudades, la mayoría negras, y que han sido víctimas del conflicto armado (ENS; 2019). Muchas de estas trabajadoras viven la incertidumbre de un sector con alto grado de intermitencia en el empleo y temen llegar a una avanzada edad sin contar con la posibilidad de un retiro digno.

Según cifras del DANE y ONU Mujeres en Colombia 688 mil personas se dedican al trabajo doméstico, el 94% de las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado, son mujeres

<sup>1</sup> DANE y ONU Mujeres, 2020, TRABAJO

Según un informe del Dane y el Grupo de Género y Economía de la Universidad Javeriana "Las mujeres ocupadas pasaron de 9,2 millones en el segundo trimestre de 2019 a 6,7 en el mismo trimestre de 2020; es decir, más de 2,5 millones de mujeres perdieron su trabajo. En términos porcentuales, la ocupación de las mujeres disminuyó en un 27%, mientras que la de los hombres se redujo en 18%" (DANE, octubre de 2020)

Este mismo informe señala que las tres actividades con mayor pérdida de empleo para las mujeres se relacionan con las labores de cuidado: actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico, expendio a la mesa de comidas preparadas y otras actividades de asistencia social sin alojamiento, en las que se perdieron 692 mil empleos de mujeres. (DANE, octubre de 2020)

Para este sector, es evidente la desprotección, sobre todo de las trabajadoras por días, el contexto actual deja en evidencia que la formalización laboral no es suficiente para su bienestar mínimo. Por ello modelos económicos de sobrevivencia, como el Sistema de Ingreso Vital que se propone mediante este proyecto complementarían el nivel de vida y acceso a condiciones materiales dignas para estas mujeres, pues tendrían una mayor capacidad para negociar sus condiciones laborales y exigir mayores garantías.

**3.4 Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado**

Históricamente el trabajo doméstico y de cuidado, que ha sido descargado sobre los hombros de las mujeres, no ha sido reconocido ni valorizado. Como lo ha señalado ONU Mujeres la carga del trabajo doméstico y de cuidados de las mujeres es un factor estructural de la desigualdad de género que restringe notablemente la posibilidad de las mujeres de contar con ingresos propios, tener acceso a la protección social de participar plenamente en la política y la sociedad. (ONU Mujeres 2020)

Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, el tiempo total de trabajo para mujeres y hombres en Colombia en el período 2016- 2017 fue de 13 horas con 24 minutos y 11 horas con 16 minutos diarios respectivamente. Presentando un incremento de 16 minutos en mujeres y 19 minutos en hombres frente al 2012-2013. Para el año 2017 en Colombia, las mujeres aportaron el 78,4% del total de horas anuales dedicadas al trabajo de cuidado no remunerado, mientras que los hombres aportaron 21,6%.

El 7,9% de las mujeres en las cabeceras consideró que frente a las actividades domésticas hace mucho más de lo que le corresponde, el 8,2% de los hombres en cabeceras consideró que hace mucho menos de lo que le corresponde.

En el periodo 2016-2017, el 16,3% de las mujeres y el 10,5% de los hombres participaron en actividades de cuidado a menores de 5 años, el 68,9% de las mujeres y el 34,2% de los hombres participaron en actividades de limpieza, mantenimiento y reparación para el hogar. El 38,0% de las mujeres y el 9,1% de los hombres participaron en actividades de mantenimiento de vestuario para las personas que conforman el hogar. En el total nacional, los hombres registraron una participación de 62,0% en actividades de trabajo de cuidado no remunerado y las mujeres, una participación de 89,5%.

La producción del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados equivale al 20% del PIB colombiano. Esto significa que si este trabajo se pagara sería el sector más importante de la economía, por encima del sector de comercio (18% del PIB), el sector de administración pública (15%) y el de industria manufacturera (12%). La principal actividad de esta producción no remunerada es el suministro de alimentos, con 35%, seguida de la limpieza del hogar (25%) y cuidado de personas.

30 millones de personas aproximadamente, cuidan de otras al interior de sus hogares, preparando alimentos, haciendo limpieza, ayudando a otras personas a comer, bañarse o vestirse o estando al pendiente de ellas. 78% de las horas anuales que se destinan a todos los cuidados no remunerados en los hogares son realizados por las mujeres. (DANE, mayo de 2020)

Los anteriores datos permiten sustentar la necesidad de políticas que reconozcan esta labor y generen bienestar a la población. Con la priorización que realiza el Sistema de Ingreso Vital aquí propuesto, a quienes se dedican al trabajo no remunerado, lo que se pretende es avanzar hacia la equidad de género, la disminución de brechas, el empoderamiento económico de las mujeres, mayor tiempo y posibilidades de decidir sobre sus vidas.

**3.5 Situación de las personas mayores**

En Colombia cerca del 30% de la población adulta mayor se encuentra en condiciones de pobreza extrema, no tienen ningún ingreso o este no supera la línea de pobreza<sup>4</sup>, (es decir, su ingreso mensual está por debajo de 165.300 pesos). Si a esto le sumamos la cantidad de personas que hoy se encuentran en la informalidad, que representan el 60% de la población en edad laboral a nivel nacional, tenemos un panorama completamente negativo para que quienes debieran tener condiciones de asegurar una pensión digna a través de la cotización lo hagan, pues sus condiciones

<sup>4</sup>El Banco Mundial -BM- define hoy la línea de pobreza extrema como el porcentaje de personas de la población total, cuyos ingresos por persona y por día, son inferiores a 1,90 dólares, y, en consecuencia, no tienen cómo atender sus necesidades básicas. Al mes, son 165.300 pesos aproximadamente.

laborales no son estables y no tienen un ingreso fijo que les garantice acceder al sistema pensional en Colombia.

La escasa cobertura pensional que hoy tenemos se encuentra en porcentajes alarmantes, según el Fondo Monetario Internacional en el 2018 solo el 23% de la población en edad de pensión goza de este derecho, mientras que el 77% no lo tiene. Además, en Colombia como en otros países no es un secreto que las mujeres reciben menos salarios que los hombres y eso se ve reflejado también en el acceso a la pensión; según un estudio sobre el Panorama Social en América Latina realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Colombia solo el 21% de las mujeres mayores de 60 años goza de una pensión. Según cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE) las mujeres mayores de 60 años son 5,9 millones, lo que significa que este 21% corresponde a 1,3 millones de mujeres mayores de 60 años que pueden gozar de este derecho.

En relación con la cobertura de pensión para mujeres mayores de 60 años en América Latina, estamos en la escala más baja frente a países como: Bolivia con una cobertura del 92,5%; Argentina con 81,3%; Chile con 74,6%; Brasil con 75,2%; México con 52,8%; Perú con 32,5%, etc.

De acuerdo con este escenario, vemos que en Colombia existe una brecha muy alta entre quienes goza de una pensión y quienes no; y la razón de ello es que el sistema pensional en Colombia propuesto por la Ley 100 de 1993 no funciona. Los regímenes de este sistema no son compatibles y por el contrario compiten entre ellos. Tenemos un Régimen de Prima Media (RPM) administrado por Colpensiones que se basa en el promedio del ingreso de sus afiliados independientemente de la cotización (Régimen Público); y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) administrado por las Asociaciones de Fondos Privados (AFP) que se basan solo en el ahorro que cada afiliado haya logrado en su vida de trabajo, y en la mayoría de los casos sus ahorros no les alcanzan ni para un ingreso de pensión de un (1) Salario Mínimo.

Actualmente, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) tiene solo el 6% de la carga pensional con 130.615 pensionados, tiene cerca de 13,4 millones de afiliados y 5,6 cotizantes permanentes, lo que le genera ingresos anuales de 212 billones de pesos, mientras que su costo anual es de tan solo 2 billones aproximadamente; por otro lado, el Régimen de Prima Media (RPM), tiene cerca del 73% de la carga pensional con 1'606.649 pensionados de los cuales 1'284.178 están en Colpensiones, tiene cerca de 6,4 millones de afiliados y solo 2,1 millones cotizan y aportan al régimen de manera permanente, lo que le genera ingresos anuales de 8,2 billones y un déficit de 14,5 billones anuales para soportar toda la carga pensional. Esto claramente evidencia que tenemos la carga pensional en Colpensiones, y la mayoría de los ingresos por cotizaciones en los fondos privados de pensiones, un sistema pensional que fracasó

en su objetivo primordial, garantizar el derecho a la pensión de colombianos y colombianas. Dicho lo anterior, podemos ver la crisis que tiene el sistema pensional en Colombia y la cantidad de personas a las que no se les está garantizando este derecho fundamental.

**4. Medidas que se pretenden implementar con el proyecto de ley**

El proyecto de ley pretende a través del sistema de ingreso vital otorgarle a cada persona un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y que complemente sus otros derechos económicos, sociales y culturales y de esta forma garantizarle a cada persona un nivel de vida digno a cada persona simplemente por el hecho de ser humano

El proyecto se compone de 13 artículos que incluyen las siguientes medidas:

Articulado	Contenido
1 objeto	Establece como objeto de la ley la creación del Sistema de Ingreso Vital SIV.
2 definición	Establece el SIV como el reconocimiento al derecho a la existencia, un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y complementar otros derechos
3 valor	Transferencia mensual de como mínimo el 51% del salario mínimo mensual vigente.
4 exención fiscal	El ingreso que se incluye en el SIV se establece exento a toda imposición tributaria.
5 duración	El derecho a la recepción del ingreso del SIV tendrá vigencia durante el periodo en que la persona beneficiaria reúna los requisitos establecidos en la presente Ley.
6 implementación	La implementación será progresiva. En principio estará orientada a la superación de los distintos tipos de injusticia social que golpean a los grupos sociales más vulnerables de la sociedad. En el largo plazo, el SIV se convertirá en una Renta Básica de Ciudadanía que garantizará a cada persona residente en Colombia.

7 pilares	Establece los tres pilares por los que estará compuesto el SIV, cada uno de ellos comprometido con la superación de las injusticias sociales que golpean a distintas poblaciones: 1. Pilar de Ingreso Vital de Existencia dirigido a las personas mayores no jubilados 2. Pilar de Ingreso Vital Garantizado: otorgado a todas las personas mayores de edad dedicadas a labores del hogar y del cuidado no remuneradas 3. Pilar de Ingreso Vital Remunerado: busca garantizar un ingreso vital a las personas mayores de edad en situación de desempleo para asegurarles una subsistencia mínima a ellas y sus familias.
8 financiación	financiamiento progresivo para la cobertura prevista por el SIV por medio de instrumentos fiscales redistributivos de ingresos y gastos de fuente fiscal permanente
9 ente rector	Entidad gestora del SIV y régimen de funcionamiento
10 reglamentación	El gobierno nacional la realizza en el plazo máximo de un año.
11 progresividad	Definición de una Comisión de Estudios destinada a establecer una estrategia económica, política, social y cultural que permita instaurar en una Renta Básica de Ciudadanía en Colombia
12 suspensión	Establece las causales de suspensión del ingreso
13 extinción	Determina los efectos de la extinción y la obligación de reintegro.

**5. Impacto fiscal y financiero**

ESTADO DE EJECUCIÓN DE LA LEY DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL											
RECURSOS ASIGNADOS				RECURSOS ASIGNADOS				RECURSOS ASIGNADOS			
RECURSOS ASIGNADOS				RECURSOS ASIGNADOS				RECURSOS ASIGNADOS			
CONCEPTO	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020
Salario de personal	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000
Salario de personal	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000
Salario de personal	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000

**6. Fundamentos jurídicos**

**6.1 Marco jurídico internacional**

La construcción de una renta básica universal se encuentra íntimamente vinculada al artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece el derecho a un nivel de vida adecuado:

Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Igualmente se encuentra vinculada al cumplimiento del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas

perjudiciales de esas tensiones sobre la igualdad de género en el trabajo y en el hogar, la lucha contra la pobreza, la protección social y el rendimiento de las empresas. También se establecen las ventajas de abordar esos conflictos y se identifican las políticas que pueden ayudar a atenuar las tensiones en beneficio de las familias, las empresas y las sociedades en general.

Todos estos instrumentos internacionales al tratarse de normas de Derechos Humanos entran a integrar la Constitución Nacional y a ser parámetros de control de constitucionalidad de las leyes y de interpretación a través del bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución Política.

Por su parte, el Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos dedicó su informe de 22 de marzo de 2017 al tema de la renta básica en el que señala que

Para evaluar la utilidad y la aceptabilidad de la renta básica desde una perspectiva de derechos humanos, conviene identificar las principales categorías de motivaciones:

- a) Desalentar la ociosidad e incentivar el trabajo.
- b) Eficiencia, en lo que respecta a impedir el cobro fraudulento de prestaciones, los programas redundantes, la acumulación de beneficios y la hipertrofia de las burocracias. Como dijo, exultante, un analista, “hay que despedir a unos cuantos millones de burócratas”
- c) Adaptación a los avances tecnológicos, tanto para compensar el enorme número de empleos perdidos en una época de automatización y robotización, como para garantizar una cierta redistribución básica de la riqueza en una época caracterizada por el crecimiento exponencial de la riqueza de los empresarios del sector de la tecnología.
- d) El derecho a trabajar, entendido como la promoción del pleno empleo para toda la población o como la posibilidad de que cada persona elija un trabajo satisfactorio.
- e) La libertad, para poder optar por una carrera profesional o adoptar decisiones en ese ámbito, o para ejercer los derechos políticos gracias a cierto grado de seguridad económica.
- f) La equidad y la justicia social.

Igualmente indica que “la inseguridad económica es una amenaza fundamental para los derechos humanos. No solo constituye una amenaza para el disfrute de los derechos económicos y sociales, aunque esta sea una de las principales preocupaciones. La desigualdad extrema, el rápido aumento de la inseguridad y el control de la política por las élites económicas en muchos países amenazan con socavar la defensa y, en última instancia, la viabilidad de los sistemas democráticos de gobernanza del que depende el marco de derechos humanos.”

apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

La Organización Internacional del Trabajo ha establecido diferentes convenios ratificados por los Estados que buscan generar condiciones de vida digna para la ciudadanía. De tal forma podemos nombrar:

- Convenio de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) “Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores.” Convenio de la OIT sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) “Todo Miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.”
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) “ En el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los Miembros para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales... a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente... En particular, adoptar y ampliar medidas de protección social – seguridad social y protección de los trabajadores – que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de: condiciones de trabajo saludables y seguras; y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos.”
- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), Establece en su artículo 3 que: Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes: a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, núm. 156 (1981) Este Convenio establece medidas para solucionar las tensiones que pueden surgir cuando se trata de conciliar la vida laboral y la vida familiar, así como los efectos

Frente a la garantía de derechos que relacionan con la renta básica señala que “el derecho a trabajar, el derecho a la seguridad social y, sobre todo, el derecho a un nivel de vida adecuado debe ocupar un lugar destacado en la agenda de la comunidad de derechos humanos. Si esos derechos se dejan al margen, la agenda en su conjunto se encontrará cada vez más desvinculada de las cuestiones más acuciantes y urgentes de la actualidad”, haciendo énfasis en la centralidad del Estado en la garantía de derechos y la justicia redistributiva “contrariamente a la ortodoxia preconizada por las instituciones económicas y los agentes empresariales en los últimos años, es necesario que resurja el apoyo a la función central del Estado, así como reconocer la importancia de unas políticas fiscales justas y progresivas y el carácter indispensable de políticas que garanticen la justicia redistributiva.

También menciona como las circunstancias actuales tienen efectos diferenciales en las mujeres al establecer que “las consecuencias de la creciente inseguridad económica en la igualdad de género son casi siempre negativas. Sigue siendo cierto que, “por término medio, las carreras profesionales de las mujeres son más breves, más accidentadas y menos remunerativas que las de los hombres”, y que ello tiene repercusiones en la seguridad social y las disposiciones conexas. Los defensores de los derechos humanos de la mujer deben participar en mayor medida en los debates sobre la protección social y la renta básica.

Frente al acceso a la renta básica de las personas migrantes fue enfático en señalar que “los defensores de la renta básica deben velar por que los planes concretos de aplicación de este planteamiento no se vinculen directamente a la nacionalidad en detrimento de los miembros de la comunidad que no la tengan”.

**6.2 Marco jurídico nacional**

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 1 los principios de dignidad humana y de solidaridad, a partir de la sentencia T246 de 1992 los tomó como fundamento para señalar como estos deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna. Dado que, el Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

Es así como el concepto mínimo vital puede ser entendido como el punto de partida para la concreción de los derechos humanos en particular para los derechos sociales, ya que alude a la protección de condiciones mínimas de subsistencia, que conduce a medidas por parte de los

<p>Estados para garantizar las necesidades básicas de los individuos y la supervivencia de sus ciudadanos. En Colombia, la Corte Constitucional con sus sentencias, inicia el desarrollo del derecho al mínimo vital, por lo tanto, utilizando la metodología de línea jurisprudencial se analizó la protección dada a este derecho.</p> <p>Mediante la Sentencia T 011 de 1998 Se determina que, el mínimo vital, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 5, 25 y 53 de la Constitución Política, incorpora un componente social que obliga al Estado a considerar a la persona en su plena dimensión, no sólo material sino espiritual, cuya subsistencia digna, no se agota en la simple manutención, mediante el suministro de alimentos, sino que involucra todas las necesidades inherentes a su condición de ser humano, inserto en la familia y en la sociedad.</p> <p>Por su Parte la Sentencia SU 995 de 1999 la Corte avanza en la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), que no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida. Igualmente, es razonable pensar que al momento de esbozar el contenido de la expresión "vida digna" o "mínimo vital", se acuda a los criterios más amplios y realistas posibles para registrar la forma como está conformada la estructura socio económica y asegurar los fines esenciales del Estado -v.gr. promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Cf: artículo 2 C.P.).</p> <p>Esta sentencia entonces, protege el derecho fundamental de las personas a la subsistencia, como emanación de las garantías a la vida (Art. 11 C.P.), a la salud (Art. 49 C.P.), al trabajo (Art. 25 C.P.), y a la seguridad social (Art. 48 C.P.), no obstante, resalta la Corte, este derecho no se agota en la satisfacción de las necesidades de mera subsistencia biológica del individuo, pues debe permitir el ejercicio y realización de los valores y propósitos de vida individual.</p> <p>En la Sentencia T 205 de 2010 la Corte señala aspectos importantes sobre el concepto y la protección al mínimo vital. Así plantea, que existen varias normas a nivel supranacional de las que se desprende el Derecho Fundamental al mínimo vital y que denotan su estrecha relación con la dignidad humana, al igual que su transversalidad, pues abarca diferentes ámbitos en el ordenamiento jurídico, los cuales son objeto de protección.</p> <p>Analiza la Declaración Universal de Derechos Humanos, protege la subsistencia de las personas, tanto del individuo como de su núcleo familiar. Otro elemento que analiza la Corte es que no se trata de cualquier tipo de subsistencia, sino que la misma debe revestirse de tales calidades que implique el desarrollo de la dignidad humana. Establece que el concepto de mínimo vital es</p>	<p>mucho más amplio que la noción de salario, cobijando incluso ámbitos como los de la seguridad social.</p> <p>Reitera la Corte que, el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona. Así, este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y depende del entorno personal y familiar de cada uno.</p> <p><b>6.3 Experiencias internacionales sobre renta básica</b></p> <p>El establecimiento de una renta básica o el reconocimiento del derecho a la existencia como medida que apunta a garantizar las condiciones de libertad e igualdad es una medida que ha sido implementada en otros países, lo que da cuenta que es posible avanzar hacia políticas sociales más garantistas, sin ligar la existencia al trabajo asalariado y al sistema de producción las garantías materiales de existencia.</p> <p>Países como Finlandia, Kenya, Namibia, Uganda y ciudades de Italia, España, Escocia, Francia, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Brasil y la India han generado acciones experimentales en hacia una renta básica. Estos países dan cuenta de resultados que muestran que la introducción de la renta básica no desestimula el trabajo, y por el contrario mejora el sentimiento de libertad y seguridad de las personas. Adicionalmente, han impulsado modelos económicos comunitarios, para erradicar la pobreza extrema y promover trabajos valiosos para los contextos locales.<sup>5</sup></p> <p>Para el caso de España, la Ley de Renta Básica de ciudadanía establece una prestación económica que se hace efectiva a todos los ciudadanos mayores de edad, residentes en el territorio y cuyos ingresos no excedan de 1 vez el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, aun cuando no deseen trabajar remuneradamente, y en una cuantía suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Estableciendo como finalidades la garantía de una renta mínima básica para satisfacer necesidades básicas, garantizar la autonomía y libertad en las elecciones de trabajo, racionalizar el sistema de subsidios condicionados y evitar el fraude y la existencia de la economía sumergida.</p> <p>Por su parte las comunidades autónomas de Murcia y Extremadura también incluyeron dentro de sus sistemas jurídicos políticas de renta básica con diferentes alcances y ámbitos de aplicación. Para el caso de Extremadura se estableció la renta básica de inserción destinada a cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentran en situación de exclusión o riesgo de exclusión, y a promover su integración social y laboral, de percepción periódica y duración determinada. Sin</p> <p><sup>5</sup> Ver: Zamorano (2020), Doncel (2019) y Molina (2018). En Colombia Górriz y Espitia (2020) y Mora (2020) han generado propuestas de modelos de renta básica de ciudadanía para enfrentar las consecuencias de la pandemia del Covid-19.</p>
<p>embargo, esta no posee el carácter de individual dado que va dirigida al titular de la unidad familiar.</p> <p>En el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, la ley de renta básica de inserción la determina como "una prestación social de naturaleza económica que tiene por finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil, sin que ello suponga, en ningún caso, la sustitución, modificación o extinción de los deberes que tienen las personas obligadas civilmente a la prestación de alimentos" la cual "reconocerá a su titular con carácter alimenticio, en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia. En consecuencia, es intransferible y no podrá darse en garantía de obligaciones, ser objeto de cesión, retención, embargo, compensación o descuento, salvo en los supuestos y con los límites establecidos en la legislación civil aplicable al respecto". Tiene carácter subsidiario a las pensiones y prestaciones a las que fuere titular el o la beneficiaria, así como carácter complementario a rentas o subsidios de menor valor.</p> <p>En Latinoamérica las experiencias similares a la renta básica se sitúan en países como Brasil que en 2003 aprobó una renta básica para ser implementada de manera gradual. En Argentina se implementó a partir de noviembre de 2009 la denominada Asignación Universal por Hijo. Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. El Estado busca asegurarse que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrarla. Estas medidas avanzan hacia un modelo de renta básica pero no se consideran como tal pues no cumplen con los principios de incondicionalidad, individualidad y universalidad.</p> <p>Este análisis nos permite afirmar que el modelo del Sistema de Ingreso Vital que se pretende implantar con este proyecto constituye un paso para avanzar a la consolidación de un modelo de Renta Básica universal. Se abre camino entonces a un modelo que busque impulsar un reparto más equitativo de las tareas sociales y domésticas, y reconocer actividades subvaloradas por el mercado, pero fundamentales para la vida social.</p> <p><b>Referencias</b></p> <p>Asamblea General de NNUU, 2017, Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, en <a href="https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/073/32/PDF/G1707332.pdf?OpenElement">https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/073/32/PDF/G1707332.pdf?OpenElement</a></p>	<p>Bertomeo M, Raventós D, 2006, El Derecho a la existencia y la renta básica de ciudadanía, en <a href="http://www.rentabasicas.org">www.rentabasicas.org</a></p> <p>Banco de la República, 2020, Diferencias regionales en el impacto económico del aislamiento preventivo por el COVID-19: estudio de caso para Colombia, Núm. 290</p> <p>CEPAL, 2016, Seminario Internacional Renta básica y distribución de la riqueza, Senado de la República de México</p> <p>DANE , mayo 2020, principales indicadores del mercado laboral, en Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)</p> <p>DANE , mayo 2020, medición de empleo informal y seguridad social, en Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)</p> <p>DANE y ONU MUJERES, mayo 2020, Cuidado no remunerado en Colombia: brechas de género</p> <p>DANE j julio de 2020, índice de pobreza multidimensional 2019, en <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/nota_mnt_pobreza_multidimensional_19.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/nota_mnt_pobreza_multidimensional_19.pdf</a></p> <p>DANE y Universidad Javeriana, 2020, informe sobre cifras de empleo y brechas de género, disponible en <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf</a></p> <p>DONCEL, L. (2019). "El mando ensaya la renta básica". <i>Diario El País</i>, edición digital. Disponible en: <a href="https://elpais.com/economia/2019/11/23/actualidad/1574533506_194791.html">https://elpais.com/economia/2019/11/23/actualidad/1574533506_194791.html</a>.</p> <p>Escuela Nacional Sindical, 2019, Historias tras las cortinas: El trabajo doméstico en Colombia: Entre transacciones, incertidumbres y resistencias, p.17, en <a href="https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2019/03/TRA_DOM_2019.pdf">https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2019/03/TRA_DOM_2019.pdf</a></p> <p>Escuela Nacional Sindical, 2020, La penosa situación de las trabajadoras domésticas en la pandemia, según encuesta, disponible en <a href="http://ail.ens.org.co/noticias/la-penosa-situacion-de-las-trabajadoras-domesticas-en-la-pandemia-segun-encuesta/">http://ail.ens.org.co/noticias/la-penosa-situacion-de-las-trabajadoras-domesticas-en-la-pandemia-segun-encuesta/</a></p>

GARAY, L. y ESPITIA, J. (2020). *Renta básica extraordinaria como medida social de emergencia para enfrentar algunos de los impactos de la pandemia del COVID-19 en Colombia*. Bogotá: Viva la Ciudadanía.

Iglesias J., 2006, Renta básica de los iguales, en Revista Espacio Crítico No 5, disponible en [www.espaciocritico.com](http://www.espaciocritico.com)

Mora A, 2020, Una renta básica para enfrentar el neoliberalismo y el covid-19 en Colombia, en revista izquierda No 86, disponible en <https://revistaizquierda.com/secciones/numero-86-junio-de-2020>

ZAMORANO, E. (2020). "¿La renta básica funciona? Estos son los países donde se ha probado (y sus resultados)", *Diario El Confidencial*, Edición digital. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/almu-corazon-vida/2020-03-04/renta-basica-social-alaska-finlandia-ingresos\\_2479827/](https://www.elconfidencial.com/almu-corazon-vida/2020-03-04/renta-basica-social-alaska-finlandia-ingresos_2479827/).

Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

LEY 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de inserción

Universidad Nacional- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2020, COVID-19: Efectos económicos y políticas públicas para enfrentar la crisis, Investigaciones y productos CID N° 36

**Referencias jurisprudenciales**

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T- 426 de 24 de junio de 1992, MP Eduardo Cifuentes Muñoz

Corte Constitucional, Sentencia T-384 de 30 de julio de 1998, MP Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional Sentencia T-1002 de 9 de diciembre de 1999, MP José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional Sentencia T-148 de 1 de marzo de 2002, MP Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional Sentencia T-391 de 29 de abril de 2004, MP Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional Sentencia T-249 de 31 de marzo de 2005, MP Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional Sentencia T-581A de julio 25 de 2011, MP Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional Sentencia T 005 de enero 16 de 1995,MP Eduardo Cifuentes Muñoz

Corte Constitucional Sentencia T 076 de 28 de febrero de 1996,MP Jorge Arango Mejía

Corte Constitucional Sentencia T 160 de 20 de marzo de 1997, MP Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional Sentencia T 107 de 24 de marzo de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional Sentencia T 483 de 10 de mayo de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett

Corte Constitucional Sentencia T 707 de 30 de agosto de 2002, MP Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional Sentencia T 999 de 27 de octubre de 2003, MP Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional Sentencia T 390 de 29 de abril de 2004, MP Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional Sentencia T 146 de 17 de abril de 1996, MP Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional Sentencia T 166 de 1 de abril de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional Sentencia T 174 de 8 de abril de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional Sentencia T 144 de 15 de marzo de 1999, MP José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional Sentencia T 121 de 1 de febrero de 2001, MP Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional Sentencia T 148 de 1 de marzo de 2002, MP Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional Sentencia T 1023 de 30 de octubre de 2003, MP Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional Sentencia T 552 de 1 de junio de 2004, MP Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional Sentencia T- 373 de 22 de julio de 1998, MP Eduardo Cifuentes Muñoz

Corte Constitucional Sentencia T-739 de 1 de diciembre de 1998, MP Hernando Herrera Vergara

Corte Constitucional Sentencia T-497 de 3 de octubre de 1997, MP Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional Sentencia T 328 de 3 de julio de 1998, MP Fabio Morón Díaz

Corte Constitucional Sentencia T 329 de 3 de julio de 1998, MP Fabio Morón Díaz

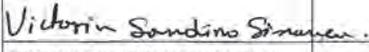
Corte Constitucional Sentencia T 283 de 4 de junio de 1998, MP Fabio Morón Díaz

Corte Constitucional Sentencia T 011 de 29 de enero de 1998, MP José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional Sentencia SU995 de 9 de diciembre de 1999, MP Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional Sentencia T 205 de 23 de marzo de 2010, MP Juan Carlos Henao Pérez

Cordialmente:

 VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República	
--	--

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

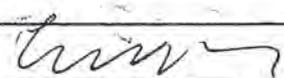
El día 05 del mes Abril del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

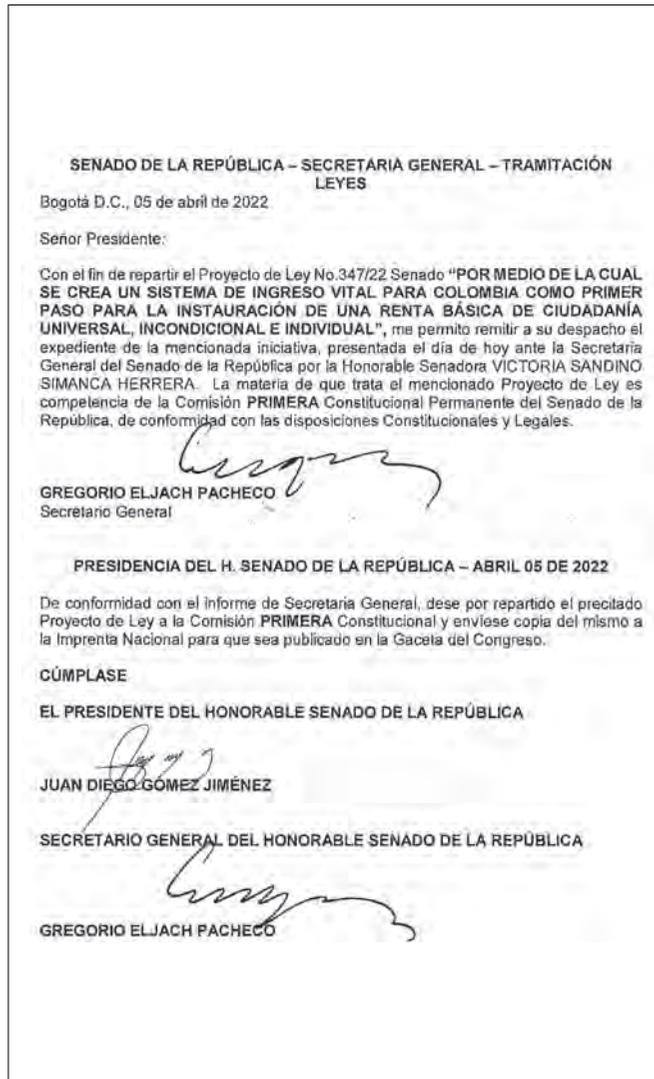
Nº 347 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Victoria Sandino H.

\_\_\_\_\_



SECRETARIO GENERAL



## PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual crean disposiciones para garantizar el acceso y formalización de tierras para las mujeres.*

El Congreso de la República

### DECRETA

**Artículo 1.- Objeto:** La presente Ley tiene por objeto crear las medidas necesarias para garantizar la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de las mujeres, en especial para aquellas mujeres rurales sin tierra o con tierra insuficiente, y aquellas más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, mediante la regularización de los derechos de propiedad, la desconcentración y promoción de una distribución equitativa de la tierra.

**Artículo 2.- Principios:** Los siguientes principios serán aplicados con integralidad a la presente ley, a fin de establecer el alcance de sus disposiciones así:

- a. **Igualdad y enfoque de género:** Se reconoce a las mujeres como sujetos de derechos, con plena autonomía, independiente a su estado civil, relación familiar o comunitaria, teniendo en cuenta sus necesidades específicas y condiciones diferenciadas de las mujeres, según su ciclo vital, afectaciones y necesidades, así como también garantía de igualdad de condiciones para el acceso a la tierra en relación con los hombres.
- b. **Priorización:** La Democratización del acceso a la tierra para las mujeres se priorizará en los territorios más necesitados, vulnerables y afectados por el conflicto, y a las mujeres rurales en condición de miseria y mujeres cabeza de hogar.
- c. **Integralidad:** Se asegura el acceso a la tierra para las mujeres de manera integral, plena y oportuna, garantizando plenos derechos de propiedad.
- d. **Regularización de la Propiedad:** Se garantiza los derechos de propiedad a las mujeres que son legítimas poseedoras y/o dueñas de la tierra, y se prohíbe cualquier acción de constreñimiento ilegal que viole la tenencia de la tierra.

**Artículo 3.- Población beneficiaria:** Serán beneficiarias las mujeres, en especial las mujeres rurales, sin tierra o con tierra insuficiente, mujeres cabeza de hogar, mujeres en condición de miseria, de territorios abandonados y con presencia de conflicto, mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Así mismo, serán beneficiarias organizaciones de mujeres con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente.

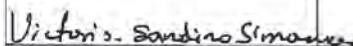
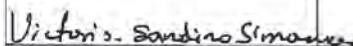
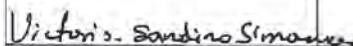
**Artículo 5.- Acceso Integral a la Tierra:** La democratización del acceso a la tierra para las mujeres, más allá de la garantía de derechos de propiedad, debe propiciar planes de acompañamiento para el uso efectivo de la tierra, mediante planes que garanticen el acceso a vivienda digna, asistencia técnica, capacitación, proyectos productivos, comercialización, y garantía de acceso a servicios públicos.

**Artículo 6.- Formalización de Pequeña y Mediana Propiedad Rural:** Con el propósito de que las mujeres, en especial las mujeres rurales, sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra que habitan, el gobierno nacional formalizará de manera gratuita y progresiva, todos los predios que sean ocupados o que posean mujeres rurales.

Este proceso de formalización gratuita será masivo y el gobierno nacional tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para expedir la reglamentación del procedimiento a que haya lugar para que las mujeres rurales accedan fácilmente.

**Artículo 7.- Requisitos para el acceso a la tierra y a la formalización gratuita:** Las mujeres que podrán acceder a la tierra y a la formalización a título gratuito serán las mujeres rurales que sean cabeza de familia, víctimas de desplazamiento forzado y que además cumplan con lo siguiente:

1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
2. No ser propietaria de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.

<p>3. No haber sido beneficiaria de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.</p> <p>4. No ser requerida por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.</p> <p>5. No haber sido declarada como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.</p> <p>6. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarias, poseedoras u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.</p> <p><b>Artículo 8.- Reconocimiento de labores de cuidado:</b> Se reconocerán las labores de cuidado no remunerado como actividad de aprovechamiento de los predios rurales como elemento positivo en la configuración de ejercicio de posesión u ocupación del predio por parte de mujeres, de acuerdo a lo establecido en la ley 1413 de 2010.</p> <p><b>Artículo 9.- Mecanismos de acceso a la tierra:</b> Con el fin de garantizar el acceso a la tierra para las mujeres, en especial las mujeres rurales, sin tierra o con tierra insuficiente se establecen los siguientes mecanismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Adjudicación Gratuita:</b> Es el proceso de adjudicación gratuita de tierras provenientes del Fondo de Tierras establecido en el Punto 1.1.1 del Acuerdo Final de Paz.</li> <li><b>Subsidio Integral para Compra de Tierras:</b> Subsidio integral para compra de tierras adjudicado a mujeres, en especial a mujeres rurales, sin tierra o con tierra insuficiente, cabeza de familia y/o víctima de conflicto.</li> <li><b>Créditos Especiales:</b> Creación de una línea de crédito especial subsidiada a largo plazo para la compra de tierras para mujeres, en especial mujeres rurales.</li> </ol>	<p><b>Artículo 10.-</b> Modifíquese el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 25. Adjudicación directa.</b> La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes.</p> <p>Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios.</p> <p><u>Así mismo, la adjudicación directa a título gratuito se priorizará para mujeres rurales cabeza de hogar, sin tierra, y que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado.</u></p> <p>Este tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo.</p> <p>Toda adjudicación deberá contar con una individualización e identificación precisa del predio que dé cuenta de la cabida, linderos, y ubicación, para la cual será necesario el levantamiento cartográfico y la georreferenciación según lo que se establezca con la Autoridad Catastral y el respectivo título deberá ser inscrito ante la autoridad competente.</p> <p>A solicitud de la organización campesina o asociaciones de economía solidaria, también podrán adjudicarse predios en común y proindiviso a favor de múltiples personas o núcleos familiares cuando así lo decidan de forma libre e informada los adjudicatarios.</p> <p>Los bienes baldíos adjudicables que a la fecha de la expedición del presente decreto no se encuentren ocupados debidamente en los términos de la Ley 160 de 1994, y los que se identificarán a partir de la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales en este Decreto señalados como fuentes del Fondo, se declaran reservados, y su destinación a los programas de acceso acá establecidos se</p>				
<p>realizará conforme a las reglas de adjudicación del RESO, según la competencia establecida por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En el caso de las comunidades étnicas se aplicará lo dispuesto en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como las normas que las reglamenten.</p> <p><b>Artículo 11.-</b> Modifíquese el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 29. Subsidio Integral de Acceso a Tierra.</b> Créase el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT, como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto.</p> <p><u>Se priorizará la adjudicación del Subsidio Integral de acceso a tierra para mujeres rurales cabeza de hogar, sin tierra, y que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado.</u></p> <p>Las personas descritas en el artículo 4 del presente Decreto, que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el presente Decreto, podrán solicitar el subsidio de que trata el presente artículo únicamente para la financiación del proyecto productivo.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Los valores del subsidio correspondientes al precio del inmueble serán asumidos con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras. Aquellos valores correspondientes a los requerimientos financieros del proyecto productivo serán asumidos por la Agencia de Desarrollo Rural, así como el seguimiento a la implementación de tales proyectos productivos.</p>	<p><b>Artículo 12.- Financiación:</b> El gobierno nacional establecerá las fuentes de financiación para garantizar la adjudicación y formalización de tierras a las mujeres sin tierra o con tierra insuficiente. Para efecto de ello, tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley y reglamentará la materia.</p> <p><b>Artículo 13.- Vigencia:</b> La presente disposición rige a partir de la fecha y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De la Honorable Senadora,</p> <table border="1" data-bbox="824 1883 1451 2083"> <tr> <td data-bbox="824 1883 1138 2024">  </td> <td data-bbox="1138 1883 1451 2024"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 2024 1138 2083"> <p>VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República</p> </td> <td data-bbox="1138 2024 1451 2083"></td> </tr> </table>			<p>VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República</p>	
					
<p>VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República</p>					

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 03 del mes de Abril del año 2022 se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 348 Acto Legislativo N° con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: L.L.S. Victoria Sordano J.

SECRETARIC GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción y Objeto del Proyecto

La tenencia de la tierra ha sido una de las causas estructurales que ha potenciado el conflicto social, político y económico en nuestro país; razón por la cual durante el proceso de negociación de paz en La Habana, fue una prioridad. Es así pues como, el acceso a la tierra ocupó buena parte de las disposiciones contenidas en la Reforma Rural Integral, entendiéndose que era necesario garantizar a las comunidades rurales el acceso a la tierra mediante procesos de democratización, redistribución, y promoción para su tenencia, y que las mujeres, especialmente las mujeres rurales, se encuentran en condiciones de desigualdad y vulnerabilidad para el acceso y uso de la tierra en Colombia.

En razón a ello, la presente Ley tiene por objeto crear las medidas necesarias para garantizar la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de las mujeres, en especial para aquellas mujeres rurales sin tierra o con tierra insuficiente, y aquellas más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, mediante la regularización de los derechos de propiedad, la desconcentración y promoción de una distribución equitativa de la tierra. Reconocer la diferencia e impulsar disposiciones que motiven la gestión pública hacia garantizar condiciones de equidad, igualdad y celeridad para que las mujeres accedan a ella.

II. Antecedentes

El acceso a la tierra ha sido desarrollado desde antes de la Constitución de 1991, a través de procesos regulatorios de la propiedad con la ley de reforma agraria de 1961. Sin embargo, estas disposiciones no lo habían elevado como derecho, y aún las posteriores a la carta política, no han logrado generar una verdadera política redistributiva en favor de las personas más vulnerables, lo que ha hecho mucho más complejo, por no decir imposible, el acceso para las mujeres.

La reforma social agraria se enfocó en el desarrollo campesino, estableciendo como objetivos la reformar la estructura agraria y eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico; así como también el apoyo a la explotación adecuada en las unidades minifundio y

2 https://www.funccionpublica.gov.co/eva/gestor/normas/normas.php?i=74153

dotar de tierra a quienes no la posean, con preferencia para quienes la explotaran con su trabajo persona.

Sin embargo, a pesar de esas pretensiones, no había ninguna preocupación por la situación de las mujeres campesinas y sus disposiciones no consideraron ninguna garantía de condiciones de igualdad entre mujeres y hombres en relación al acceso a la tierra, la asistencia técnica y el crédito ni a aspectos relativos a la producción, comercialización y mercadeo.

La constitución política de 1991 hizo un reconocimiento del derecho a la tierra, estableciendo una serie de obligaciones para el Estado en relación a garantizar justamente esos derechos a la tierra, a la alimentación y a la población campesina.

ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Así mismo, la carta política determina que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y la mujer no puede ser sometida a ninguna clase de discriminación, y la obligación del Estado de apoyar de manera especial a las mujeres cabeza de hogar.

ARTÍCULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

En desarrollo de los mandatos constitucionales en relación al acceso a la propiedad de la tierra y a otros servicios con el fin de mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales, fueron expedidas las leyes 160 de 1994 y 387 de 1997. Sin embargo, estas disposiciones se quedaron cortas a la hora de garantizar de manera efectiva este derecho.

- La ley 160 de 1994: Esta disposición generó algunas medidas para el acceso a la propiedad de la tierra como: El deber constitucional del Estado de

promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de las personas trabajadoras agrarias y a otros servicios públicos, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, y la generación de subsidios para el acceso a la propiedad de la tierra. Sin embargo, el subsidio creado por la ley 160 no cubría la totalidad del precio de la tierra adjudicada a los campesinos, la ley conservaba el propósito de garantizar el acceso a la tierra de los campesinos pobres y promover la economía campesina.

- La ley 387 de 1997 le ordenó al Gobierno nacional promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del reformo voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas debían permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno, entre otros a los programas relacionados con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino creado por la ley 160 de 1994.

Sin embargo, las disposiciones contenidas en la ley 387 han tenido una precaria implementación, lo que se ve reflejado en la persistencia del desplazamiento forzado, la falta de garantías para los derechos de las víctimas y la imposibilidad de superar su situación de pobreza, victimización y discriminación.

Posteriormente, entre el año 2002 y 2010 fueron expedidas unas disposiciones legales que reconocieron formalmente algunos derechos a las mujeres rurales y determinaron obligaciones del Estado en relación a la garantía de los derechos. Estas disposiciones fueron:

- La ley 731 de 2002 que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales de bajos recursos
- La ley 1257 de 2008 sobre la prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres comprende el daño patrimonial de las mujeres campesinas
- La Ley 1448 de 2011, ley de Víctimas y Restitución de Tierras incluye en sus principios el enfoque diferencial

El numeral 22 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 confiere a la Agencia Nacional de Tierras, entidad ejecutora de la formalización, la función de "gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada e los

trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015<sup>4</sup>

El artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, habilita a la Agencia Nacional de Tierras para dar el carácter de baldíos reservados, susceptible de ser adjudicados a otros campesinos, en los casos de áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

El artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, establece que la Agencia Nacional de Tierras "podrá constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno Nacional".

Por otra parte, en Sentencia C-595 de 1995 la Corte afirmó que "si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad".

Igualmente la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012 afirmó que existe un "número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible"; que "ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas" y que "la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas".

La Corte Constitucional en Auto de Seguimiento 222 de 2017 a la sentencia T-488 de 2014, identificó, con base en los informes presentados por las diferentes entidades que conforman la Mesa Intersectorial para el cumplimiento de la misma, entre otras, las siguientes problemáticas:

otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en allí reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Señala también el pacto que "[f]odas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"<sup>5</sup>

Adicionalmente, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas disponen que "los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma"<sup>6</sup>; y que la propiedad y las posesiones de las personas desplazadas internas disfrutarán de protección en toda circunstancia.

En relación a las obligaciones de los Estados, los Principios Rectores establecen la responsabilidad de prestar asistencia a las personas desplazadas internas que hayan retornado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídas.

Por otra parte, la Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW - reconoce los derechos de las mujeres rurales, estableciendo que los Estados partes de la Cedaw tienen la obligación de garantizar la igualdad a los hombres y a las mujeres para que puedan disfrutar de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Por tanto, determina una serie de obligaciones de los Estados para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y eliminar las distintas formas en que se manifiesta la discriminación en contra de las mujeres.

Adicionalmente, la Cedaw hace un reconocimiento específico a los derechos de las mujeres rurales, tales como la participación en la formulación e implementación de los planes de desarrollo y en las actividades comunitarias, y el acceso a la

<sup>4</sup> Ibidem. Artículo 26

<sup>5</sup> [https://www.acnur.org/prot/prot\\_despl/5b0ff2c865/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.htm](https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5b0ff2c865/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.htm)

"A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural".

"El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetas de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo".

A pesar de la normatividad que ha sido expedida desde la Constitución del 1991, no ha sido posible superar los diferentes obstáculos de acceso a la tierra para las mujeres en el país. Situación que es aún más preocupante, cuando este derecho de acceso está íntimamente relacionado con otra serie de derechos fundamentales que condicionan las posibilidades de garantías de buen vivir.

El derecho internacional ha reconocido el derecho de acceso a la tierra de manera indirecta con otros derechos. Por ejemplo, el derecho a la alimentación está estrechamente ligado al derecho de acceso a la tierra a la luz de lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos así: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)".

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce derechos que tienen estrecha relación como el derecho al trabajo, y la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Así mismo, reconoce "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

En relación a la obligación de los Estados, dispone que estos se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicho Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de

<sup>2</sup> <https://www.ohchr.org/sp/profesionalinterest/pages/cetcr.aspx>

seguridad social, los servicios de salud, la educación y capacitación técnica. Igualmente, la Cedaw establece que las mujeres rurales deben contar con garantías para el acceso a créditos, comercialización y tecnologías apropiadas y al factor más importante en el campo, a recibir trato igual en la asignación y distribución de tierras<sup>7</sup>.

El derecho a la propiedad de la tierra, la Cedaw en su artículo 15 establece la igualdad de mujeres y hombres, incluyendo lo relacionado con la firma de contratos y la administración de bienes; así como en su artículo 16 reconoce la igualdad de hombres y mujeres en la familia y el matrimonio, estableciendo que los Estados deben tomar medidas para eliminar la discriminación en el matrimonio y las relaciones familiares, asegurando el derecho de las mujeres a gozar de los mismos derechos y responsabilidades que los hombres, tanto durante el matrimonio, como cuando éste se acabe.

Finalmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-, señaló que un cambio de perspectiva en las políticas sectoriales y reformas macroeconómicas en favor de los agricultores pequeños y pobres que promueva la agricultura familiar y rural, y aseguren la productividad del campo es fundamental en el camino hacia garantizar el acceso a la tierra. Así, señaló que:

"La escasez de tierra debido a la distribución desigual y al crecimiento de población está obligando a que los granjeros subdividen sus parcelas entre los miembros de la familia, lo que provoca una marcada reducción en la relación tierra/persona.

La falta de oportunidades económicas en las áreas rurales está provocando la migración a las ciudades, especialmente de hombres y mujeres jóvenes (entre los 10 y 20 años de edad). Esto deja el trabajo de la granja en manos de una población.

### III. Relación con el Acuerdo de Paz

En la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional en representación del Estado colombiano suscribió con las otroras Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Este instrumento sentó las bases para la transformación estructural del

<sup>7</sup> <https://www.ohchr.org/sp/profesionalinterest/pages/cedaw.aspx?articulo=14>.

campo, determinando en el punto 1 de Reforma Rural Integral, el sub punto 1.1 Acceso y uso de Tierra, para garantizar el acceso y uso adecuado de la tierra a las comunidades rurales sin tierra o con tierra insuficiente.

Este punto del Acuerdo Final establece de manera explícita que los sujetos beneficiarios de dichas medidas son los trabajadores con vocación agraria, sin tierra suficiente y especialmente las mujeres y las personas desplazadas por la violencia. Así como las personas y comunidades que participen en los programas de asentamiento y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria; y que dicha regulación se desarrolla en el Título I de este decreto ley.

El Acuerdo Final en el numeral 1.1.1 establece de manera concreta la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra de manera especial a los campesinos o campesinas sin tierra o con tierra insuficiente; y de las comunidades rurales más afectadas; y que en el numeral 1.1.6 establece que la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita, el subsidio integral para compra y los baldíos formalizados deberán ser inalienables e inembargables por un periodo de 7 años. Estos temas se desarrollan en el Título III de este decreto ley.

El punto 1.1.3 establece la necesidad de un plan de adjudicación gratuita, subsidio integral y crédito especial como medidas de acceso a la tierra; y que este punto se desarrolla en el Título IV de este decreto ley. Así como también establece que con el fin de promover el acceso a la tierra se requiere de un plan de formalización masiva de la propiedad. En este sentido el punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, señala que la formalización busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos y como garantía contra el despojo de cualquier tipo; este punto es desarrollado en el Título V de este decreto ley.

Para resolver la problemática ampliamente debatida e históricamente reconocida de acceso y formalización de tierras es necesario dotar de herramientas a la institucionalidad para solucionar y prevenir conflictos sobre la tierra que ponen en riesgo derechos fundamentales a la vida, entre otros, como garantía de no repetición del conflicto armado y estableciendo mecanismos ágiles para garantizar

obstáculo para que accedan a la tierra, sino también para que se les restituya la que les han arrebatado, y también para que puedan formalizar la que por años han ocupado dignamente.

La dificultad en el acceso a la tierra para las mujeres, ha evidenciado un problema estructural para que puedan insertarse en la economía en condiciones de igualdad que los hombres. Desde los años 70's, con el recrudecimiento del conflicto y las violencias generalizadas sobre la vida de las mujeres, ha ocasionado que cada vez sea más difícil que las mujeres en la ruralidad logren el reconocimiento de sus labores, la redistribución de la carga del cuidado y la titularidad de la tenencia de la tierra.

A pesar de las dificultades de hace décadas, los intentos de reformas agrarias que se han tramitado han sido insuficientes para resolver los problemas estructurales de acceso y formalización de la tierra. Pero además de ello, han estado dirigidas fundamentalmente hacia beneficiar a los hombres, y aún más a hombres blancos con capital económico y social que les ha facilitado acceder a las medidas<sup>6</sup>. Esas decisiones de gobernanza han estado distantes de políticas redistributivas que se orienten a facilitar el acceso a personas más pobres, social e históricamente excluidas y discriminadas, como ha sido el caso de las mujeres.

Estos problemas estructurales se han visto reflejados en los altos niveles de concentración de la tierra, la ausencia de titularidad de la tenencia de la tierra para las mujeres, incremento de la ganadería y reducción a la agricultura de consumo, entre otros. En un estudio realizado en 2018 por Oxfam Colombia, evidenció que:

1. El 1 % de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana. El 19 % de tierra restante se reparte entre el 99 % de las fincas.
2. El 0,1% de las fincas que superan las 2000 hectáreas ocupan el 60% de la tierra.
3. En 1960 el 29% de Colombia era ocupado por fincas de más de 500 hectáreas, en el 2002 la cifra subió a 46% y en 2017 el número escaló al 66 %.

<sup>6</sup> [https://indepa.org.co/acceso-a-tierras-de-las-mujeres-rurales-en-colombia-desde-la-decada-de-los-ochenta/s/N\\_Rnref4](https://indepa.org.co/acceso-a-tierras-de-las-mujeres-rurales-en-colombia-desde-la-decada-de-los-ochenta/s/N_Rnref4)

un mayor acceso a la tierra, creando condiciones de seguridad jurídica y materializar el principio constitucional de la función social de la propiedad rural.

Por otra parte, en el marco de procesos de paz a nivel comparado, se ha demostrado la necesidad de implementar oportunamente lo acordado para no poner en riesgo el fin del conflicto y proteger los derechos de las víctimas, por lo cual la atribución de facultades extraordinarias al Presidente de la República es una herramienta eficaz y efectiva para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo como parte de la continuidad de demostración de voluntad de paz en la fase inicial, reconocida como la más frágil del proceso.

Las medidas de acceso y formalización conforman el núcleo de lo acordado en el Punto 1 del Acuerdo Final de paz, pues son el punto de partida para las demás medidas del Acuerdo, toda vez que el conflicto sobre la tierra ha sido uno de los elementos que permitieron la persistencia de la violencia en el campo, ampliando las brechas entre el campo y la ciudad, y que por lo tanto, además de ser prioritaria, esta norma es urgente para dar estabilidad al Acuerdo pues sin ella no se podrían implementar muchos otros elementos del Acuerdo Final.

Es por ello que el Acuerdo determinó que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

La transformación estructural requiere también que se promueva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres mediante la adopción de medidas específicas para garantizar que mujeres y hombres participen y se beneficien en pie de igualdad de la implementación de este Acuerdo.

**IV. Necesidad del proyecto**

El acceso a la tierra de las mujeres en Colombia ha estado marcado por situaciones de desigualdad, violencia, e inequidad. Las mujeres rurales, mujeres campesinas, protectoras del territorio y la biodiversidad, han sido violentadas no sólo con el

4. El 42,7 % de los propietarios de los predios más grandes dicen no conocer el origen legal de sus terrenos.
5. Las mujeres solo tienen titularidad sobre el 26% de las tierras.
6. De los 111,5 millones de hectáreas censadas, 43 millones (38,6%) tienen uso agropecuario, mientras que 63,2 millones (56,7%) se mantienen con superficies de bosques naturales.
7. De las 43 millones de hectáreas con uso agropecuario, 34,4% están dedicadas a la ganadería y solo 8,6% a la agricultura. La situación debería ser inversa, pues se recomienda que 15 millones de hectáreas deberían utilizarse para ganadería pero se usan más del doble. Por su parte, 22 millones son aptas para cultivar pero el país está lejos de llegar a esa cifra.
8. Los predios de más de 1000 hectáreas dedican 87% del terreno a ganadería y solo el 13% a la agricultura. En los predios más pequeños, es decir, los menores a 5 hectáreas, el 55% del predio se dedica a ganadería y el 45% a agricultura. A pesar de que la situación es menos dramática en este último sector, la tendencia a la ganadería siempre es más alta que otras formas de explotación de la tierra.
9. Los monocultivos predominan. Por ejemplo, el 30% de las áreas sembradas en el departamento del Meta corresponde a palma aceitera.
10. Un millón de hogares campesinos viven en menos espacio del que tiene una vaca para pastar.

Muy a pesar de la evidencia de las desigualdades hacia las mujeres en la ruralidad, es preciso considerar que ellas representan el 47,2% del total de la población rural, que corresponde a 5 162.926 personas. Además de ello, son quienes tienen en su mayoría la carga del cuidado dentro de las unidades productivas sin ningún tipo de remuneración, así como la carga de las actividades comunitarias.

**IV.1 Situación de las mujeres rurales en Colombia**

Las brechas de desigualdad entre el campo y la ciudad cada vez son más evidentes y tienden a perpetuarse. En 2020 la tasa de pobreza multidimensional en las cabeceras municipales fue de 12,5%, mientras que en las zonas rurales fue del 37,1%; y las brechas entre hombres y mujeres en el campo son mucho más precarias en relación con las mujeres.

Por otra parte, mientras que la tasa de ocupación de las mujeres fue 29,2% para 2020, que corresponde al menor nivel registrado en los últimos diez años, la de los hombres, el año pasado, y a pesar de la pandemia, se mantiene en 68,8%. Asimismo, según información de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) del Dane, para 2021 la división sexual del trabajo persiste, ya que la participación de los hombres es mayor a la de las mujeres en actividades de trabajo remunerado y la de las mujeres es superior que la de los hombres en actividades de trabajo no remunerado.

Durante los primeros cuatro meses de 2021 aumentó la participación en actividades de trabajo no remunerado para las mujeres, pues 92,9% de las mujeres rurales realizaron actividades de trabajo sin salario, siendo este dato 35 puntos porcentuales mayor que el porcentaje de hombres rurales en el mismo período.

En Colombia hay 3,8 millones de hogares en las zonas rurales, de los cuales el 31,6% son encabezados por una mujer. Según el Dane, de estos hogares de jefatura femenina, la mayoría no tiene cónyuge, lo que implica mayores cargas para las mujeres.

Cifras de 2020 muestran como el 10,6% de las mujeres rurales de 5 años o más no sabe leer y escribir y el 89,4% sí sabe hacerlo, mientras que en las zonas urbanas el porcentaje de mujeres en ese rango de edad que no sabe leer y escribir es de apenas 4,1%.

Además, el 21,4% de las mujeres que viven en el campo han accedido a educación media, y 7,9% tiene educación superior o un título de posgrado. En este caso, y pese a las disparidades, las mujeres rurales tienen una mayor participación en los niveles educativos que los hombres. Solo 18,3% de ellos cuenta con educación media y apenas 5,6% con educación superior o posgrado. Evidencia además, que para las mujeres entre 6 y 21 años que no estudian, el principal motivo es el tener que encargarse de los oficios del hogar (23,7%), falta de dinero o costos educativos elevados (19,8%), embarazo (9,6%) o porque no le gusta o interesa estudiar (9,6%).

Ahora bien, en relación a la tenencia de la tierra el Dane expresó que para el 89,1% de las mujeres productoras en el campo su Unidad de Producción Agropecuaria (UPA), la tierra era propia, en el 5,3% es arrendataria, el 2,0% en usufructo y el 3,6% aseguró tener otras formas de tenencia de la propiedad. Sin embargo, por el tamaño de las UPA, se conoció que aquellas en las que solo toman decisiones las

mujeres, son el 60,1% que tienen menos de 3 hectáreas. En las de más tamaño deciden los hombres, es decir que a las mujeres se les asigna menos tierra que a los hombres.

La gran cantidad de barreras estructurales que enfrentan a diario las mujeres, ha desembocado en que tampoco tengan acceso a servicios financieros, entre ellos los créditos y con ello sea casi imposible que la tenencia de la tierra pueda ser formalizada y gozar de títulos de propiedad. De las 13.973 Unidades de Producción Agropecuaria que recibieron un crédito financiero, el 26,5% fue otorgado a una mujer y el 73,5% a un hombre, de acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria.

Es por ello que esta iniciativa cobra relevancia al pretender eliminar las barreras de acceso a la tierra que enfrentan las mujeres, y que uno de sus objetivos sea garantizar condiciones de igualdad, equidad, redistribución y democratización de la tierra, mediante medidas de acceso y formalización que correspondan a principios y requisitos de gradualidad y progresividad, definidos para el proceso de adjudicación de baldíos señalados en la sentencia C-644 de 2012 de la Corte Constitucional.

V. Contenido del Proyecto

Nomenclatura	Contenido
Artículo 1.- Objeto	Crea las medidas necesarias para garantizar la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de las mujeres, en especial para aquellas mujeres rurales sin tierra o con tierra insuficiente, y aquellas más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, mediante la regularización de los derechos de propiedad, la desconcentración y promoción de una distribución equitativa de la tierra.
Artículo 2.- Principios	Contiene los principios serán aplicados con integralidad a la presente ley, a fin de establecer el alcance de sus disposiciones:

	Igualdad y enfoque de género Priorización Integralidad Regularización de la Propiedad
Artículo 3.- Población beneficiaria	las mujeres, en especial las mujeres rurales, sin tierra o con tierra insuficiente, mujeres cabeza de hogar, mujeres en condición de miseria, de territorios abandonados y con presencia de conflicto, mujeres declaradas como víctimas de desplazamiento forzado, víctimas de abandono y despojo de tierras, así como las organizaciones de mujeres con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente.
Artículo 4.- Acceso Integral a la Tierra	Establece que más allá de la garantía de derechos de propiedad, debe propiciar planes de acompañamiento para el uso efectivo de la tierra, mediante planes que garanticen el acceso a vivienda digna, asistencia técnica, capacitación, proyectos productivos, comercialización, y garantía de acceso a servicios públicos.
Artículo 5.- Formalización de Pequeña y Mediana Propiedad Rural	Establece que con el fin de que las mujeres sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra que habitan, el gobierno nacional formalizará de manera gratuita y progresiva, para lo que tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.
Artículo 6.- Requisitos para el acceso a la tierra y a la formalización gratuita	Podrán acceder a la tierra y a la formalización a título gratuito serán las mujeres rurales que sean cabeza de familia, víctimas de desplazamiento forzado y quienes: <ul style="list-style-type: none"> <li>No posean un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) SMLMV</li> <li>No ser propietaria de predios rurales y/o urbanos, a menos que la propiedad que se tenga no tenga condiciones para ejecutar un proyecto productivo.</li> <li>No haber sido beneficiaria de algún programa de tierras, a menos que lo recibido sea inferior a una UAF.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>No haber estado incurso en algún delito que tenga sentencia.</li> <li>No haber sido declarada ocupante indebida en tierras baldías</li> <li>Que además de lo anterior, sean propietarias, poseedoras u ocupantes despojadas de un predio que no clasifique para restitución (Ley 1448 de 2011)</li> </ul>
Artículo 7.- Reconocimiento de labores de cuidado	Reconoce las labores de cuidado no remunerado como actividad de aprovechamiento de los predios rurales como elemento positivo en la configuración de ejercicio de posesión u ocupación del predio por parte de mujeres, de acuerdo a lo establecido en la ley 1413 de 2010.
Artículo 8.- Mecanismos de acceso a la tierra	Con el fin de garantizar el acceso a la tierra para las mujeres, en especial las mujeres rurales, sin tierra o con tierra insuficiente se establecen los siguientes mecanismos: Adjudicación Gratuita Subsidio Integral para Compra de Tierras Créditos Especiales
Artículo 9.-	Modifíquese el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, correspondiente a <i>Adjudicación directa</i> , adicionando que: <u>La adjudicación directa a título gratuito se priorizará para mujeres rurales cabeza de hogar, sin tierra, y que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado.</u>
Artículo 10.-	Modifíquese el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017, correspondiente al <i>Subsidio Integral de Acceso a Tierra</i> , adicionando que: <u>la adjudicación del Subsidio Integral de acceso a tierra para mujeres rurales cabeza de hogar, sin tierra, y que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado.</u>
Artículo 11.- Financiación	El gobierno nacional establecerá las fuentes de financiación para garantizar la adjudicación y formalización de tierras a las mujeres sin tierra o con tierra insuficiente. Para efecto de ello, tendrá seis (6)

	meses a partir de la promulgación de la presente ley y reglamentará la materia
Artículo 12.-	Vigencia

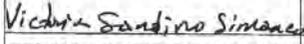
VI. Posible conflicto de interés

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones" estableció: "Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán 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 al 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".

Teniendo en cuenta la obligación contenida en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, este acápite tendrá como fin determinar posibles situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los congresistas al momento de discutir o votar este Proyecto de Ley. Lo anterior, no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si algún congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente.

Como autora de este Proyecto de Ley, considero que su contenido y propuesta es de carácter general por lo que no configuraría un conflicto de interés,

De la Honorable Senadora,

	
VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República	

# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 05 del mes Abril del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 348 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: M. S. Victoria Sandino S.

SECRETARIO GENERAL

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

Bogotá D.C., 05 de abril de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.348/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL CREAN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR EL ACCESO Y FORMALIZACIÓN DE TIERRAS PARA LAS MUJERES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

#### PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 05 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 355 DE 2022 SENADO

por medio del cual se modifica el Decreto ley 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. OBJETO.

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto ordenar la eliminación y posterior liquidación de la Veeduría Distrital, prevista en el Capítulo III, del Título VII del Decreto Ley 1421 de 1993, sin perjuicio del sistema nacional de veedurías establecido en la Ley 850 de 2003.

#### II. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley está sustentado en las siguientes normas circunscritas a la Constitución Política Nacional, a las leyes colombianas y los acuerdos y decretos del Distrito Capital.

#### DE ORDEN CONSTITUCIONAL.

**Artículo 118.** “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”.

**Artículo 209.** “La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

**Artículo 269.** “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas”.

**Artículo 270.** “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

**Artículo 277.** “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales(...).”

**Artículo 278.** “El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo (...).”

**Artículo 282.** “El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (...).”

**Artículo 322, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2000.** “Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

(...)

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito (...).”

#### DE ORDEN LEGAL.

**Ley 87 de 1993** “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 1.** “Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

**PARÁGRAFO.** El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal”.

**Decreto Ley 1421 de 1993.** “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital”.

**Artículo 1.** “(...) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santafé de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”.

**Artículo 5.** “Autoridades. El Gobierno y la administración del Distrito están a cargo de:

1. El Concejo Distrital.
2. El Alcalde Mayor.
3. Las juntas administradoras locales.
4. Los alcaldes y demás autoridades locales.
5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Mayor, cree y organice.

Son organismos de control y vigilancia la Personería, la Contraloría y la Veeduría. Con sujeción a las disposiciones de la ley y los acuerdos Distritales y locales, la ciudadanía y la comunidad organizada cumplirán funciones administrativas y vigilarán y controlarán el ejercicio que otros hagan de ellas”.

**Artículo 6.** “Participación comunitaria y veeduría ciudadana. Las autoridades distritales promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local.

De conformidad con lo que disponga la ley, el Concejo dictará las normas necesarias para asegurar la vigencia de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria y estimular y fortalecer los procedimientos que garanticen la veeduría ciudadana frente a la gestión y la contratación administrativas”.

**Artículo 38.** “Atribuciones. Son atribuciones del alcalde mayor: (...)

1. Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo.

(...)

3. Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito.

(...)

6. Distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas

**Artículo 114.** “El control interno se ejercerá en todas las entidades del Distrito mediante la aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de desempeño y la gestión que se cumple. Con tal fin se adoptarán manuales de funciones y procedimientos, sistemas de información y programas de selección, inducción y capacitación de personal. El establecimiento y desarrollo del sistema de control interno será responsabilidad del respectivo secretario, jefe de departamento administrativo o representante legal”.

**Artículo 118.** “En el Distrito habrá una Veeduría Distrital, encargada de apoyar a los funcionarios responsables de lograr la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa, así como a los funcionarios de control interno. Sin perjuicio de las funciones que la Constitución y las leyes asignan a otros organismos o entidades, la Veeduría verificará que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlará que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus deberes y

pedirá a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias que encuentre".

**Ley 134 de 1994** "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana".

**Artículo 100. "De las veedurías ciudadanas"** Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política".

**Ley 489 de 1998** "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

**Artículo 39. Integración de la administración pública.**

"La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

(...)

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

(...)

**Decreto Ley 254 de 2000** "Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional" modificada por la Ley 1105 de 2006

(...)

**Artículo 1. "Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplica a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución

autonomía administrativa y presupuestal. La Veeduría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización".

**Acuerdo Distrital 207 de 2006.** "Por el cual se modifica la estructura orgánica, la planta y se ajusta la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Veeduría Distrital".

**III. ANTECEDENTES**

**Proyecto de Ley 079 de 2013 Cámara de Representantes** "por la cual se elimina la Veeduría Distrital en el Distrito Capital"

El 13 de septiembre de 2013 se presentó en Comisión Primera de la Cámara de Representantes proyecto de ley estatutaria con el objetivo de eliminar y posteriormente liquidar la Veeduría Distrital. Este fue archivado antes del primer debate en comisión.

**IV. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

**REDUNDANCIA DE FUNCIONES**

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 1421 de 1993 la Veeduría Distrital es un órgano de control y vigilancia de la administración que goza de autonomía administrativa y presupuestal, y que fue organizada mediante los Acuerdos 24 de 1993 y 207 de 2006.

Teniendo en cuenta el marco constitucional y legal mencionado, se evidencia que la Veeduría Distrital desde su creación fue establecida como una entidad de apoyo a la gestión de la administración distrital y sus funciones sin que el legislador la haya dotado de competencias de carácter disciplinario, fiscal, correccional o penal.

En el mismo sentido, el artículo 118 de la Constitución Política señala que al Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, no incorpora a las veedurías como parte del grupo de entidades que ejercen tal ministerio.

Dado que las competencias y actuaciones de la Veeduría Distrital carecen de una fuerza vinculante que repercute en decisiones de alto impacto en la administración pública y en la consecución de los fines esenciales del Estado, el desempeño de esta entidad se reduce a la realización de capacitaciones y actividades de carácter preventivo que son también adelantadas por dependencias internas de las entidades distritales. Esto queda demostrado en el informe de gestión del año 2021.

Ahora bien, realizando un análisis de la normatividad mencionada resulta evidente que las funciones asignadas en el capítulo III del Decreto Ley 1421 de 1993 a la Veeduría

(...)

**PARÁGRAFO 1o.** Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel, se regirán por las disposiciones de esta ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.

**Artículo 7. "De los actos del liquidador.** (...) Los jueces laborales deberán adelantar los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical de las entidades que se encuentren en liquidación, dentro de los términos establecidos en la ley y con prelación a cualquier asunto de naturaleza diferente, con excepción de la acción de tutela (...)"

**Artículo 8. "Plazo.** Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, el liquidador elaborará un programa de supresión de cargos, determinando el personal que por la naturaleza de las funciones desarrolladas debe acompañar el proceso de liquidación. No obstante, al vencimiento del término de liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminarán las relaciones laborales de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable (...)"

**Ley 850 de 2003** "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas".

**Artículo 1. "Definición.** Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, <sic> administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (...)"

**Ley 1757 de 2015** "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática".

**NORMATIVIDAD DISTRITAL**

**Acuerdo Distrital 24 de 1993.** "Por el cual se determina la estructura orgánica de la Veeduría Distrital, se definen sus funciones generales por dependencia; se establece su planta de personal se adopta el sistema especial de nomenclatura y clasificación de cargos; se fija la escala de remuneración para los distintos empleos y se dictan otras disposiciones".

**Artículo 1º.** "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 1421 de 1993, la Veeduría es un órgano de control y vigilancia de la administración, que goza de

Distrital redundan en funciones asignadas constitucionalmente y legalmente a otras entidades como a continuación se ilustra:

FUNCIONES DE LA VEEDURÍA QUE SON EJERCIDAS POR OTRAS ENTIDADES			
FUNCIONES DE MORALIDAD PÚBLICA			
VEEDURÍA DISTRITAL	NORMA	OTRAS ENTIDADES	NORMA
Apoyar a los funcionarios responsables de lograr la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa, así como a los funcionarios del control jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.	Ley 1421 de 1993, artículo 114 y 118.	Ministerio Público (Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, procuradores delegados y agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, personeros y demás funcionarios que determine la ley).	Constitución Política, artículo 118. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.
		Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.	Circular Conjunta 18 de 2006 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Señala que le corresponde a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Veeduría Distrital coordinar y orientar los procesos de control interno.
		Procuraduría General de la Nación	Constitución Política, artículo 277, numeral 3. Defender los intereses de la sociedad.

<p>Intervenir en asuntos que tengan que ver con la moral pública ante tribunales y juzgados en defensa de los intereses distritales.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 119, numeral 2.</p>	<p>Procuraduría General de la Nación</p> <p>Defensoría del Pueblo</p> <p>Personería Distrital</p>	<p>Constitución Política, artículo 277, numeral 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden.</p> <p>Constitución Política, artículo 282, numeral 3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.</p> <p>Constitución Política, artículo 282, numeral 5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 99, numeral 1ª Actuar directamente o a través de delegados suyos en los procesos civiles, contenciosos, laborales, de familia, penales, agrarios, mineros y de policía y en los demás en que deba intervenir por mandato de la ley.</p>				<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 99, numeral 2ª Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando lo considere necesario para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 99, numeral 3ª Defender los derechos e intereses colectivos adelantando las acciones populares que para su protección se requieran.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 99, numeral 4ª Con base en el artículo 282 de la Constitución interponer la acción de tutela y asumir la representación del defensor del pueblo cuando este último se la delegue.</p>
<b>FUNCIONES DE GENDARME DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO</b>							
VEEDURÍA DISTRITAL		NORMA		OTRAS ENTIDADES		NORMA	
<p>Verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 118.</p>	<p>Procuraduría General de la Nación</p> <p>Personería Distrital</p>	<p>Constitución Política, artículo 277, numeral 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.</p> <p>Constitución de Colombia, artículo 277 numeral 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100. Son atribuciones del personero como veedor ciudadano:</p> <p>1ª Velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 4ª Velar por la efectividad del derecho de petición. Con tal fin, debe instruir debidamente a quienes deseen presentar una petición; escribir las de quienes no pudieren hacerlo; o suplieren hacerlo; y recibir y solicitar</p>	<p>Controlar que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus deberes</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 118.</p>	<p>Procuraduría General de la Nación</p>	<p>que se tramiten las peticiones y recursos de que tratan los Títulos I y II del Código Contencioso Administrativo.</p> <p>Constitución de Colombia, artículo 277 numeral 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.</p> <p>Constitución Política, artículo 277, numeral 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.</p>

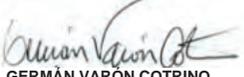
		<p>Personería Distrital</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100. Son atribuciones del personero como veedor ciudadano:</p> <p>1ª Velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 4ª Velar por la efectividad del derecho de petición. Con tal fin, debe instruir debidamente a quienes deseen presentar una petición; escribir las de quienes no pudieren o supieren hacerlo; y recibir y solicitar que se tramiten las peticiones y recursos de que tratan los Títulos I y II del Código Contencioso Administrativo.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 8ª Vigilar la conducta oficial de los ediles, empleados y trabajadores del Distrito, verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, adelantar las investigaciones disciplinarias e</p>				<p>imponer las sanciones que fueren del caso todo de conformidad con las disposiciones vigentes.</p>
				<p>Exhortar a los funcionarios para que cumplan las leyes, decidan los asuntos o negocios a su cargo y resuelvan las solicitudes de los ciudadanos.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 121, numeral 3.</p>	<p>Personería Distrital</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 4ª Velar por la efectividad del derecho de petición. Con tal fin, debe instruir debidamente a quienes deseen presentar una petición; escribir las de quienes no pudieren o supieren hacerlo; y recibir y solicitar que se tramiten las peticiones y recursos de que tratan los Títulos I y II del Código Contencioso Administrativo.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100. Son atribuciones del personero como veedor ciudadano:</p>
		<p>Procuraduría General de la Nación</p>	<p>1ª Velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales.</p> <p>Constitución Política de Colombia, artículo 277 numeral 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.</p> <p>Constitución Política, artículo 277, numeral 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.</p>	<p>Colaborar para que los procesos penales por delitos contra la administración, imputados a funcionarios o ex funcionarios, se adelanten regularmente.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 119, numeral 2.</p>	<p>Contraloría General de la República</p>	<p>Constitución de Colombia, artículo 268, numeral 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 99, numeral 1ª Actuar directamente o a través de delegados suyos en los procesos civiles, contenciosos, laborales, de familia, penales, agrarios, mineros y de policía y en</p>

		<p>los demás en que deba intervenir por mandato de la ley.</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 109, numeral 13. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Distrito. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminen las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.</p>	<p>Examinar e investigar las quejas y reclamos que le presente cualquier ciudadano, o las situaciones que por cualquier otro medio lleguen y su conocimiento, con el fin de establecer si la conducta de los funcionarios y trabajadores oficiales es contraria a la probidad, discriminatoria o abiertamente violatoria del ordenamiento jurídico vigente.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 119, numeral 1.</p>	<p>Procuraduría General de la Nación</p>	<p>Constitución Política, artículo 277, numeral 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.</p>	
<p><b>FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN</b></p>	<p><b>VEEDURÍA DISTRITAL</b></p>	<p><b>NORMA</b></p>	<p><b>OTRAS ENTIDADES</b></p>	<p><b>NORMA</b></p>			<p>Personería Distrital</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 8ª Vigilar la conducta oficial de los ediles, empleados y trabajadores del Distrito, verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones que fueren del caso todo de</p>
<p>Ante la veeduría se podrán formular quejas o reclamos contra las distintas dependencias distritales, en sus formas central y descentralizada; contra quienes ocupen en ellas cargos o empleos, y contra quienes desempeñen funciones públicas.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 120.</p>	<p>Procuraduría General de la Nación</p>	<p>conformidad con las disposiciones vigentes.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 101, numeral 4ª Recibir quejas o reclamos sobre la violación de los derechos civiles y políticos y las garantías sociales.</p>	<p>Constitución Política, artículo 277, numeral 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.</p>	<p>Para esclarecer la conducta de los funcionarios y trabajadores, se pueden solicitar a ellos o a sus superiores el envío de los documentos, informes y datos que fueren necesarios.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 120, numeral 2.</p>	<p>Contraloría General de la República</p>	<p>efectividad de los derechos e intereses de los asociados.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 101, numeral 4ª Recibir quejas o reclamos sobre la violación de los derechos civiles y políticos y las garantías sociales.</p> <p>Constitución Política, artículo 268, numeral 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.</p> <p>Constitución Política, artículo 268, numeral 17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley.</p>

		Personería Distrital	Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 101, numeral 5ª Solicitar de los funcionarios de la Rama Judicial los informes que considere necesarios sobre hechos que se relacionen con la violación de los derechos humanos.	Pedir explicaciones o aclaraciones verbales al funcionario o trabajador y a las demás personas que se considere conveniente oír, y realizar visitas de inspección a las entidades y sus dependencias.	Ley 1421 de 1993, artículo 120, numeral 3.	Personería Distrital	Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 101, numeral 5ª Solicitar de los funcionarios de la Rama Judicial los informes que considere necesarios sobre hechos que se relacionen con la violación de los derechos humanos.		Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 102, numeral 4ª Exigir a los servidores distritales la información que requiera para el ejercicio de sus funciones.	Contraloría General de la República	Constitución Política, artículo 268, numeral 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.	Contraloría General de la República	Constitución Política, artículo 268, numeral 17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley.	Procuraduría General de la Nación	Constitución Política, artículo 277, numeral 9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la
		Contraloría Distrital	información que considere necesaria.  Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 109, numeral 4ª Exigir informes sobre su gestión fiscal a todas las personas o entidades públicas o que administren fondos o bienes del Distrito.	Solicitar a la autoridad competente la adopción de las medidas que considere necesarias con el fin de impedir la utilización indebida de los bienes y recursos distritales.	Ley 1421 de 1993, artículo 119, numeral 3.	Contraloría General de la República	Constitución Política, artículo 119, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.  Constitución Política, artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles		administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.		Constitución Política, artículo 268, numeral 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las				

		<p>investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que considere irregulares, a fin de que sean corregidos y sancionados.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 6º Velar por la defensa de los bienes del Distrito y demandar de las autoridades competentes las medidas necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público.</p>			<p>Contraloría Distrital</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 109, numeral 13. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Distrito. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.</p>
		<p>Personería Distrital</p>		<p>La veeduría rendirá informe anual de su gestión al Concejo Distrital, al alcalde mayor, a la Procuraduría General de la Nación, a la Personería y a la Contraloría distritales. En él señalará las actividades cumplidas y sugerirá las reformas que juzgue de necesarias para el mejoramiento de la administración.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 120.</p>	<p>Procuraduría General de la Nación</p> <p>Contraloría General de la República</p>	<p>Constitución Política, artículo 277, numeral 8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.</p> <p>Constitución Política, artículo 268, numeral 11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento</p>
		<p>de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.</p>	<p>Constitución Política, artículo 282, numeral 7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 102, numeral 2º Rendir semestralmente informe al Concejo sobre el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 109, numeral 8º Presentar anualmente al concejo un informe evaluativo de la gestión de las entidades descentralizadas y las localidades del Distrito.</p>				<p>adelante, y</p>
<p>Recomendar en forma reservada, que se retire del servicio a funcionarios no amparados por ningún escalafón o estatuto de carrera.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 121, numeral 1.</p>	<p>Personería Distrital</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 102, numeral 6º Solicitar la suspensión de los funcionarios investigados cuando lo estime pertinente a fin de asegurar el éxito de las diligencias que</p>	<p>Pedir a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias que encuentre.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 118.</p>	<p>Contraloría General de la República</p>	<p>Constitución Política, artículo 268, numeral 13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.</p>
		<p>Defensoría del pueblo</p>		<p>Recomendar al Concejo o al alcalde mayor, según el caso, la adopción de medidas y la expedición de las normas necesarias para corregir las irregularidades que encuentre.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 121, numeral 4.</p>	<p>Contraloría General de la República</p>	
<b>FUNCIONES DE DENUNCIA</b>							
<b>VEEDURÍA DISTRITAL</b>	<b>NORMA</b>	<b>OTRAS ENTIDADES</b>	<b>NORMA</b>				
<p>Denunciar los hechos que considere delictuosos y que encuentre en las investigaciones adelantadas o en los documentos llegados a su poder.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 119, numeral 2.</p>	<p>Personería Distrital</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que considere irregulares, a fin de que sean corregidos y sancionados.</p>				

		<p>Contraloría General de la República</p>	<p>Constitución Política, artículo 268, numeral 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.</p>				<p>patrimoniales del Distrito. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.</p>
		<p>Contraloría Distrital</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 109, numeral 13. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses</p>	<p>Solicitar que contra los empleados de carrera o aquellos designados para período fijo se abra el correspondiente proceso disciplinario. En estos casos, los funcionarios de la veeduría podrán aportar o solicitar las pruebas que consideren pertinentes, intervenir para lograr que se apliquen las sanciones si a ello hubiere lugar, y velar por la regularidad</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 121, numeral 2.</p>	<p>Personería Distrital</p>	<p>Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 100, numeral 5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que considere irregulares, a fin de que sean corregidos y sancionados.</p>
<p>del proceso.</p>		<p>Procuraduría General de la Nación</p>	<p>Constitución Política, artículo 278, numeral 1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.</p>				<p>las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden</p>
<p>verificar que las entidades se constituyan en parte civil e inicien las demás acciones pertinentes, cuando a ello hubiere lugar.</p>	<p>Ley 1421 de 1993, artículo 119, numeral 2.</p>	<p>Procuraduría General de la Nación.</p>	<p>Constitución Política, artículo 277, numeral 7. Intervenir en los procesos y ante</p>				
<p>Luego de lo anterior, queda claro que dentro de la estructura del Estado y particularmente del Distrito Capital, existen entidades dotadas de mejores herramientas jurídicas para contribuir con mayor eficacia al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, tales como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, lo cual permite que ante la ausencia de la Veeduría Distrital las herramientas de control con que actualmente cuenta el Distrito Capital en el marco del sistema de pesos y contrapesos no se vean afectadas de forma tal que no hay lugar a riesgos que debiliten el equilibrio del poder público en el Distrito.</p> <p>Por otro lado, es importante mencionar que para el año 1993 cuando fue creada la Veeduría Distrital, no existía un modelo integrado de planeación y gestión robusto y con el que se pudieran simplificar los sistemas de control interno dentro de las entidades distritales. A partir de la expedición del Decreto 1499 de 2017 el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG fue fortalecido como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, en los términos del artículo 2.2.22.3.2.3.2 del mencionado Decreto.</p> <p>Todo lo anterior implica, que en la actualidad, dentro de la estructura estatal del Distrito la misionalidad de la Veeduría Distrital resulta cuando menos superflua e irrelevante para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada, por lo tanto, suprimirla del ordenamiento jurídico no representa una consecuencia negativa para el control, seguimiento y vigilancia a la gestión administrativa.</p> <p style="text-align: center;"><b>SALVAGUARDA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS</b></p> <p>Por otro lado, es importante dejar claro que las veedurías ciudadanas como herramienta fundamental para la materialización del principio constitucional de participación ciudadana y como mecanismo de control de las funciones de la gestión pública, no se verán afectadas con la supresión de la Veeduría Distrital, en tanto que la Ley 850 de 2003 se mantendrá vigente.</p>							

<p>En la actualidad cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos que quieran conformar una veeduría lo pueden hacer en los términos de la Ley 850 de 2003 sin que la entrada en vigencia de la presente ley impacte negativamente los derechos políticos de los ciudadanos.</p> <p>De los honorables Congressistas,</p>  <p><b>GERMÁN VARÓN COTRINO</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. DE 2022</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 1421 DE 1993, REFERENTE AL ESTATUTO DE BOGOTÁ”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto ordenar la eliminación y posterior liquidación de la Veeduría Distrital, prevista en el Capítulo III, del Título VII del Decreto Ley 1421 de 1993, sin perjuicio del sistema nacional de veedurías establecido en la Ley 850 de 2003.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º.</b> El artículo 5º del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará así:</p> <p><i>“Artículo 5º Autoridades. El gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Concejo Distrital.</li> <li>2. El Alcalde Mayor.</li> <li>3. Las Juntas Administradoras Locales.</li> <li>4. Los alcaldes y demás autoridades locales.</li> <li>5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Mayor, cree y organice.</li> </ol> <p><i>Son organismos de control y vigilancia la Personería, la Contraloría y la Veeduría.</i></p> <p><i>Con sujeción a las disposiciones de la ley y los acuerdos distritales y locales, la ciudadanía y la comunidad organizada cumplirán funciones administrativas y vigilarán y controlarán el ejercicio que otros hagan de ellas”.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 3º. ELIMINACIÓN DE LA VEEDURÍA DISTRITAL.</b> Deróguese el Capítulo III, del Título VII del Decreto Ley 1421 de 1993.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. MODIFICACIÓN DEL TÍTULO VII DEL DECRETO LEY 1421 DE 1993.</b> El Título VII del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará así:</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO VII</b> <b>CONTROL FISCAL Y CONTROL INTERNO Y VEEDURÍA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5º. LIQUIDACIÓN DE LA VEEDURÍA DISTRITAL.</b> Bogotá D.C. deberá adelantar el proceso liquidatorio de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 254 de 2000, la Ley 1105 de 2006 y demás normas que regulan la materia.</p>
<p><b>ARTÍCULO 6º. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás normas que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables Congressistas,</p>  <p><b>GERMÁN VARÓN COTRINO</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 06 de abril de 2022</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.355/22 Senado “<b>POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 1421 DE 1993, REFERENTE AL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ</b>”, 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 GERMÁN VARÓN COTRINO. 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><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 06 DE 2022</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>

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

Gaceta número 318 - martes 19 de abril de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA****Págs.****PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 347 de 2022 Senado, por medio de la cual se crea un sistema de ingreso vital para Colombia como primer paso para la instauración de una renta básica de ciudadanía universal, incondicional e individual.....	1
Proyecto de ley número 348 de 2022 Senado, por medio de la cual crean disposiciones para garantizar el acceso y formalización de tierras para las mujeres. ....	9
Proyecto de ley número 355 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto ley 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá. ....	16