



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 960

Bogotá, D. C., jueves, 25 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 39 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 099 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia del Congreso de la República de Colombia, con el fin de contribuir a la protección y promoción de los derechos de todos los colombianos a la paz, para el seguimiento de las políticas y acciones encaminadas a su reconocimiento a través de la labor legislativa y de control político.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

“**Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento.** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 el siguiente artículo nuevo:

“**Artículo 61M. Objeto de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.** Esta Comisión tiene por

objeto propender por el logro y mantenimiento de la paz, a través de acciones y proyectos de ley que generen una cultura de paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización, además, realizará seguimiento a la implementación de las políticas, programas y estrategias públicas de paz del Estado colombiano, acompañará las iniciativas legislativas y hará control a la ejecución de los distintos programas dirigidos a la consolidación de una paz integral permanente”.

Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 el siguiente artículo nuevo:

“**Artículo 61N. Composición.** La Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por treinta y un (31) congresistas, de los cuales dieciséis (16) por la Cámara de Representantes, y quince (15) por el Senado de la República, quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.

Parágrafo. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria”.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 el siguiente artículo nuevo:

“**Artículo 61. Funciones.** La Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en el desarrollo legislativo de iniciativas en favor de construir la cultura de paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización en el Estado colombiano.

2. Difundir y promocionar las iniciativas y desarrollos normativos en beneficio de la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización, así como buscar incrementar los espacios de participación pública de las víctimas del conflicto armado interno.

3. Buscar un trabajo conjunto con organizaciones nacionales e internacionales de orden público, privado y no gubernamentales.

4. Ser interlocutoras de las organizaciones y grupos sociales, ante las Ramas del Poder Público y demás órganos de la estructura del Estado, para canalizar sus demandas, conocer sus expectativas y tramitar las soluciones pertinentes a la realización de las garantías y derechos de la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización.

5. Llevar a cabo seguimiento y ejercer control político a los planes, programas, proyectos y políticas públicas de las diferentes entidades del Estado, dirigidas a la garantía, reconocimiento, promoción, realización, ampliación y protección de los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización.

6. Realizar monitoreo a todos los procesos de paz, verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición suscritos por el Estado colombiano, así como control y seguimiento a la implementación de los acuerdos alcanzados.

7. Hacer seguimiento a los resultados de los procesos de investigación y/o sanción existente en los distintos entes de control, relacionados graves vulneraciones a los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización de todos los colombianos y residentes en el territorio nacional, incluyendo poder solicitar un informe anual a la Fiscalía General de la Nación y a los organismos y entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición en donde se pormenorice las estadísticas de los procesos judiciales que se adelantan en las diferentes seccionales territoriales de su competencia en relación con graves vulneraciones a los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización.

8. Promover, celebrar y realizar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar, divulgar y discutir los temas relacionados con los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización.

9. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil, al término de cada legislatura sobre los resultados alcanzados.

10. Emitir concepto y rendir informe de las iniciativas concernientes a los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo que presente el Gobierno nacional.

11. Dar trámite a iniciativas, comentarios, y requerimientos de la ciudadanía dirigidos a esta Comisión sobre los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización, y la labor legislativa de su competencia.

12. Emitir comentarios sobre cualquier proyecto de ley o acto legislativo relacionado con los temas de su competencia.

13. Analizar la efectividad de los mecanismos operativos de los sistemas legales de protección de los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización.

14. Celebrar Audiencia Pública el Día Internacional de la Paz de Naciones Unidas, o dentro de la semana siguiente, convocando e invitando a participar a las personas naturales o jurídicas interesadas.

15. Todas las demás funciones que determine la ley.

Parágrafo. Las organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales y órganos internacionales de origen público, mixto y privado podrán participar de las Comisiones y podrán hacer uso de la palabra siempre y cuando estas traten temas relacionados con el interés de esta Comisión”.

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 el siguiente artículo nuevo:

“**Artículo 610. Sesiones.** La Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes, y cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple”.

Artículo 7°. *Atribuciones.* La Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.

2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto misional.

3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.

4. Ejercer control político y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.

5. Proponer y velar por que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan presupuesto, programas, proyectos y acciones que garanticen los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización y el cumplimiento de estos.

6. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la protección, promoción y garantía de los derechos paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización.

7. Velar por el diseño de sistemas integrados de información que permitan fundamentar la toma de decisiones y conocer las problemáticas y desafíos de los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización.

8. Trabajar porque las relaciones y alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil se hagan en el marco de un ambiente habilitante, equitativas, bajo el principio constitucional de la buena fe.

9. Invitar a organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado que defiendan los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización, para que coadyuven con los objetivos de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.

10. Propender y velar por que en el proceso de discusión y aprobación de Proyectos de ley y de Acto legislativo, que tengan como objeto los derechos a la paz, reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización, estos se garanticen de manera efectiva.

Parágrafo. La Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá solicitar ante el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL), acorde a las necesidades del servicio, pasantes y judicantes en concordancia con los convenios y disposiciones establecidos por el

Congreso de la República y las distintas Instituciones de Educación Superior”.

Artículo 8°. *Mesa Directiva.* La Mesa Directiva de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, máximo a los 15 días de iniciada la legislatura.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15 así:

“2.6.15. Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia:

Número de cargos	Nombre del cargo	Grado
1	Coordinador (a) de la Comisión	12
1	Secretario (a) Ejecutivo	05

Artículo 10. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15, del siguiente tenor:

“3.15. Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Número de cargos	Nombre del cargo	Grado
2	Profesional Universitario	06

Artículo 11. *Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.* El Coordinador(a) de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia, tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.
4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el *quórum* y ejercer como Secretario *ah hoc* en las sesiones de la Comisión.
6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.
7. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Coordinador (a) de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas y tres (3) años de experiencia profesional.

Artículo 12. *Funciones del Profesional Universitario de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.* El Profesional Universitario de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia, tendrá las siguientes funciones:

1. Apoyar la labor interna de los congresistas y miembros de la Comisión y la ejecución de los planes trazados por la Comisión.
2. Mantener informados a los miembros de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las

sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.

3. Trabajar directamente con los estudiantes de judicatura y pasantes universitarios, en los temas que le asigne el Coordinador.

4. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para ser Profesional Universitario de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines y dos (2) años de experiencia laboral.

Artículo 13. *Funciones de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.* La Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Paz, Reconciliación y Convivencia, tendrá las siguientes funciones:

1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten.
2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.
3. Atender al público en general, senadores, representantes, representantes de organizaciones sociales y demás servidores públicos.
4. Llevar la agenda diaria de compromisos de las Mesa Directiva de la Comisión y mantenerlas informadas de sus actividades y compromisos más importantes.
5. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión.
6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.
7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva.
8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.
9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que estas adopten como agenda en la respectiva legislatura.
10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Paz, Reconciliación y Convivencia, se debe acreditar título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, y un (1) año de experiencia.

Artículo 14. *Judicantes y Practicantes.* La Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá tener en su planta pasantes y judicantes, de acuerdo con las solicitudes que las instituciones de educación superior hagan a la misma, y acogiendo los convenios y disposiciones que ya ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior y el Centro de Investigación y Altos Estudios Legislativos (CAEL).

Artículo 15. *Rendición de Cuentas.* Cada Mesa Directiva de la Comisión Legal de Paz Reconciliación y Convivencia deberá remitir a la Secretaría General de la Cámara a la que pertenezca un (1) informe anual de gestión a la ciudadanía que comprenda las actividades realizadas durante el año por la Comisión, relacionando y discriminando, una a una, las acciones realizadas para

cumplir las funciones y atribuciones que esta ley le asigna a la Comisión. Este informe deberá ser presentado a más tardar el treinta de junio de cada año.

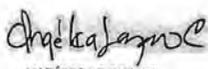
Además, la Mesa Directiva saliente deberá realizar una audiencia pública, con la intervención de los ciudadanos y organizaciones sociales interesados en el que se socialice el informe de gestión radicado. La audiencia deberá ser desarrollada a más tardar quince (15) días calendario contados a partir de la fecha de radicación del informe. Esta audiencia se desarrollará de acuerdo con lo establecido en la Ley 1757 de 2015.

Artículo 16. *Costo Fiscal.* Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en la presente ley.

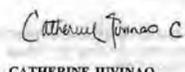
Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva Corporación.

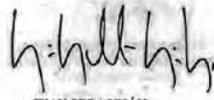
Artículo 17. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,


ANGÉLICA LOZANO
CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde


DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del
Cauca
Partido Alianza Verde


CATHERINE JUVINAO
CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde


JUAN SEBASTIÁN
GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por
Caldas
Nuevo Liberalismo

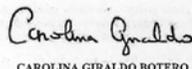

SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

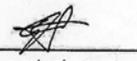

ARIEL ÁVILA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

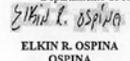

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde


ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde


Jennifer Pedraza
Representante a la Cámara
Partido Dignidad


CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

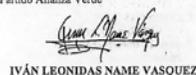

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

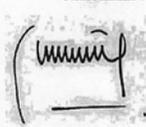

ELKIN R. OSPINA
OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde


Cristian Danilo Avendaño Fino
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde


ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República
Partido Alianza Verde


IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde


David Luna
Senador de la República
Partido Cambio Radical

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contenido

1. Objetivo y resumen del Proyecto.
2. Justificación.
3. Antecedentes.
- 3.1. Las Comisiones Accidentales de Paz.
4. Motivos que sustentan la propuesta.
- 4.1. La Paz en la Constitución de 1991.
- 4.2. La Paz en el orden jurídico internacional.
- 4.3. La Paz en cifras.
- 4.3.1. Deterioro de la seguridad territorial.
- 4.3.2. Precaria implementación de la Reforma Rural Integral.
- 4.4. Conclusión de este acápite.
- 4.5. Necesidad de fortalecer el carácter multipartidista.
- 4.6. Capacidad institucional y técnica propia.
- 4.7. Claridad sobre el funcionamiento de la Comisión.
5. No existe un conflicto de intereses por parte de los congresistas para votar el proyecto de ley.

1. Objetivo y resumen del proyecto.

El objetivo de la presente ley orgánica es darle la categoría de Comisión Legal a la Comisión Accidental de Paz, con el fin de: (i) institucionalizar la cultura de paz, reconciliación y convivencia en el Congreso de la República; y (ii) contribuir a la protección y promoción del derecho y deber a la paz de todos los colombianos mediante el seguimiento de las políticas y acciones encaminadas a su reconocimiento a través de la labor legislativa y de control político.

Lo anterior con el objeto de materializar los principios y deberes constitucionales de promoción de la convivencia pacífica como fin de toda organización política y del Congreso de la República de Colombia, el cual debe estar dotado de instrumentos permanentes, adecuados y eficaces para coadyuvar armónicamente en el marco de sus competencias a la terminación del conflicto armado y a la consolidación de una paz estable y duradera.

Se trata entonces de un ejercicio de autorregulación del Congreso, que permite avanzar en la consolidación y estabilización de la paz territorial con base en el adecuado acompañamiento, control, vigilancia y dialogo, con los diferentes sectores políticos, en el seno de la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia.

2. Justificación.

El Congreso de la República, por disposición constitucional expresa, cuenta con autonomía y plena capacidad para auto organizarse, lo que se traduce, especialmente, en: a) autonomía reglamentaria, es decir, capacidad para dictar normas para su propio funcionamiento, sin la intromisión ni la interferencia de ningún otro órgano y sin que el Gobierno tenga iniciativa en estas materias, y b) autonomía financiera y administrativa, por cuanto las Cámaras tienen la facultad de fijar su propio reglamento y administrar sus propios servicios así como el personal que los presta.

Partiendo de esta premisa fundamental, el Congreso tiene la facultad de modificar su estructura interna para alcanzar los fines que la Constitución Política le asignó al poder público. Los cuerpos legislativos, en tanto son órganos colegiados, requieren para su funcionamiento de algunos órganos internos de dirección, administración y control, pero fundamentalmente de espacios colectivos

de diálogo, discusión y decisión como las comisiones permanentes, las comisiones legales, las comisiones accidentales y las de ética.

El Congreso tiene derecho a proferir su propio reglamento en desarrollo de su potestad de autorregulación. En nuestro ordenamiento constitucional, por expreso mandato del artículo 151, el Reglamento del Congreso debe ser adoptado mediante una ley orgánica. Las leyes orgánicas tienen una serie de particularidades en relación con las materias que tratan, de un lado, y por la votación que requieren para ser aprobadas. Dice la norma citada:

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de regalías y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

Adentrándose en el estudio del Reglamento del Congreso o Ley 5ª de 1992, se establece que en cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes que tienen como encargo darles primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia. Pero, además funcionarán comisiones legales, comisiones especiales y comisiones accidentales.

Las comisiones accidentales, de acuerdo con la Ley 5ª de 1992, son órganos designados por el Presidente y las mesas directivas de cada una de las Cámaras para que cumplan funciones y misiones específicas, como puede observarse la creación de la hasta ahora Comisión de Paz depende de la decisión de las autoridades políticas y administrativas del Congreso. Por su parte, las Comisiones Legales del Congreso son creadas por el propio reglamento, se integran aplicando el Sistema de Cuociente Electoral y para la totalidad del cuatrienio constitucional. Las Comisiones Legales se crean por autoridad de la ley, su vigencia es permanente, sus competencias dependen de su acto de constitución, pero se acotan a un objeto específico y cuentan con una planta de personal permanente que se encarga de realizar las labores administrativas de la respectiva comisión.

De manera que este proyecto se justifica por cuanto para poder darle carácter permanente y una institucionalidad propia a la Comisión de Paz es necesario modificar el Reglamento del Congreso o la Ley 5ª de 1992. Darle carácter permanente a la Comisión de Paz contribuye a la construcción de un ambiente social y político favorable para la reconciliación nacional, necesaria para conseguir la paz en Colombia.

3. Antecedentes.

3.1. Las Comisiones Accidentales de Paz.

A lo largo de la historia del Congreso han sido múltiples las resoluciones que han creado comisiones accidentales relacionadas con la paz y el acompañamiento de los procesos de paz. A continuación, se hace un recuento de los actos de constitución respectivos:

- En 2004, mediante la Resolución 1972 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes se creó y designó una Comisión Accidental de Acompañamiento a los Procesos de Paz que tuvo como encargo realizar un informe mes a mes sobre los avances de los diferentes procesos de paz que en ese momento estaba adelantando el Gobierno nacional.

- En 2006, mediante la Resolución 1981 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes se creó la Comisión Accidental de Paz para impulsar la consecución de la paz en Colombia y el establecimiento de una pedagogía nacional con dicho propósito.

- En 2010, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en uso de las facultades que le confiere la Ley 5ª de 1992 profirió la Resolución número MD-3053 que creó la Comisión Accidental de Paz considerando que la consecución de la paz en Colombia y el establecimiento de una pedagogía nacional en dicho propósito es una prioridad y una necesidad sentida de todos los ciudadanos, establecido como derecho y deber en nuestra carta política.

En dicha resolución, por primera vez, se le otorgaron funciones a la Comisión Accidental de Paz. Estas funciones consisten en estudiar, analizar y proponer iniciativas que permitan superar situaciones inherentes al conflicto colombiano y que perturben la paz y la reconciliación entre los colombianos. A partir de esta resolución la Comisión ha tenido un carácter permanente en la Cámara de Representantes, pero sin una institucionalidad fuerte y definida.

- En 2018, mediante la Resolución número 018 de 2018, la Mesa Directiva creó la Comisión Accidental de Paz del Senado de la República con el fin de estudiar, analizar y presentar proposiciones, hacer seguimiento a las posibles soluciones y realizar todas las gestiones para alcanzar la paz en Colombia. En dicha resolución se le ordena a la institucionalidad propia del Senado como la Secretaría General y la Dirección General Administrativa prestar apoyo a la Comisión Accidental.

4. Motivos que sustentan la propuesta.

4.1. La Paz en la Constitución de 1991

La Constitución de 1991 dispone desde su Preámbulo que la paz es un fin que debe asegurarse a los integrantes de la nación. Efectivamente, la convivencia pacífica no es solo un fin esencial del Estado, sino un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento para todos los colombianos. De hecho, la búsqueda de la paz y la necesidad de superar la violencia fueron el germen que llevó al surgimiento de la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional.

Al examinar el Decreto número 1926 de 1990 por medio del cual se sometió a votación la convocatoria a una Asamblea Constitucional, se advirtió que el proceso de cambio institucional que se iniciaría con la Asamblea constituía igualmente una oportunidad para la reincorporación a la vida democrática de diversos grupos guerrilleros y fuerzas sociales marginadas y cuyas actividades de protesta se encontraban por fuera de la ley. Como puede observarse, el Estado colombiano resolvió aprovechar los mecanismos institucionales a su alcance para buscar el logro de la paz. Como dato anecdótico, cuando la Corte Suprema de Justicia se dispuso a revisar la constitucionalidad del decreto que convocó la Asamblea Constituyente, utilizó la paz como un criterio interpretativo de la Constitución, así:

“Si bien el derecho a darse una constitución jurídica, como reguladora de la organización política, surge inicialmente con la función primordial de limitar el ejercicio del poder, de atribuir competencias, también es cierto que hoy se le agrega la de integrar los diversos grupos sociales, la de conciliar intereses opuestos, en la búsqueda de lo que se ha denominado el consenso constitucional, por lo que el acuerdo sobre el contenido de la Constitución se conviene en una premisa fundamental para el restablecimiento del orden público, la consecución de la armonía social, la convivencia ciudadana y la paz,

con todo lo que dicho concepto implica, como fin último de la organización estatal.

El deber de guarda de la integridad de la Constitución incluye el de la preservación de los valores inmanentes de la organización política, para evitar un rompimiento del orden constitucional, permitiendo que por los cauces institucionales se introduzcan en la Carta las modificaciones necesarias para que en ella se sienta reflejada la sociedad.

[...]

Uno de esos valores es la paz; no solamente reconocido universalmente como tal, sino expresamente mencionado en el preámbulo de nuestra constitución, que conforme dice la Sentencia número 31 de mayo 19 de 1988 proferida por esta Corporación, sirve como criterio interpretativo de sus disposiciones.

Así pues, tanto por razones filosóficas como jurisprudenciales, para definir si el Decreto número 1926 de 24 de agosto de 1990 es constitucional no basta compararlo con los artículos 218 de la Constitución y 13 del plebiscito del 1° de diciembre de 1957 si no tener en cuenta su virtualidad para alcanzar la paz. Aunque es imposible asegurar que el mencionado decreto llevara necesariamente a la anhelada paz, no puede la Corte cerrar esa posibilidad”¹.

Como puede advertirse, la Paz es y ha sido la protagonista de la historia de la Constitución de 1991 y del país. La composición misma de la Asamblea Nacional Constituyente se entendió como un acto de paz. Los 70 representantes provenían de diversas tendencias ideológicas y cuatro designados por el Gobierno nacional, incluidos integrantes de antiguos grupos guerrilleros. La Asamblea Constituyente de 1991, en consecuencia, no solo fue una oportunidad para la reincorporación de los grupos armados que participaron durante los años ochenta y noventa de una guerra recrudescida que involucró a todo tipo de actores, sino para la celebración de un pacto de transformación profunda del Estado colombiano, condensado en el tratado de paz que representó la Constitución Política de 1991.

4.2. La Paz en el orden jurídico internacional

La paz es también un principio del derecho internacional aceptado por Colombia y, como tal, rige las relaciones exteriores del Estado. En el ámbito internacional, encontramos en primer lugar la Carta de las Naciones Unidas, que dio lugar a la constitución de esta organización internacional en 1945, creada después de la segunda guerra mundial con el objetivo de evitar nuevas confrontaciones entre Estados, contempló en el artículo 1°, del Capítulo 1, que la función misional de las Naciones Unidas es mantener la paz y seguridad internacionales.

En el ámbito internacional la guerra está prohibida. La violación de la prohibición de la guerra podría constituir el crimen internacional de agresión, de competencia de la Corte Penal Internacional. Es por esto por lo que la Asamblea General de Naciones Unidas, así como su Consejo de Derechos Humanos, han expedido Declaraciones sobre el derecho a la paz que, si bien no son normas jurídicas, son criterios autorizados de interpretación sobre las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas.

En el ámbito regional, la Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948 señala que la misión de la OEA ha generado convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de convivir en paz. La Carta

de la OEA tiene como principal objetivo lograr la paz, por ende, se condena la guerra y que se combina con el privilegio de la solución pacífica de controversias, además, prohíbe el uso de la fuerza, prioriza la solución pacífica de controversias y permite que se tomen medidas de mantenimiento de la paz, aún exceptuando los principios de no intervención en los asuntos internos del Estado y la inviolabilidad del territorio.

La Corte Constitucional, por su parte, ha abordado el derecho a la paz con ocasión de la revisión de la normatividad que se ha venido adoptando en procura de dotar al Presidente de la República de instrumentos adecuados y eficaces para la terminación del conflicto armado, revisión que ha dado lugar a una prolífica jurisprudencia constitucional en tomo al alcance de la paz como elemento definitorio de la Constitución. Para los efectos de esta providencia basta con señalar que en la Sentencia C-048 de 2001, mediante la cual se examinó la constitucionalidad del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, la Corte destacó que los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en tomo a la paz que la Constitución propugna. Dijo la Corte en esa oportunidad:

“[...] dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza, tal es el caso de la declaratoria de estado de guerra para repeler la agresión exterior (C.P. art. 212). Sin embargo, los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, prácticamente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado”². (resaltado nuestro).

Recientemente, esta Corte reiteró que la protección constitucional de la paz impone un deber estatal de diseño e implementación de políticas públicas y acciones dirigidas a la superación del conflicto armado; adicionalmente, constituye un deber social que impone la obligación de preferir la solución pacífica como referente de resolución de las controversias, “lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material”³.

En el mismo sentido, concluyó la Corte en la Sentencia C-630 de 2017, que “la Paz maximiza los valores, principios y derechos fundamentales de manera que posibilita una efectiva vigencia de la Constitución Política”⁴.

4.3. La Paz en cifras

En este acápite expondremos la socialización del Informe Final de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz⁵ que trae un balance de la puesta en

¹ Corte Suprema de Justicia, Sentencia número 138 de 1990.

² Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001. M. P.: Eduardo Montealegre Lynett.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

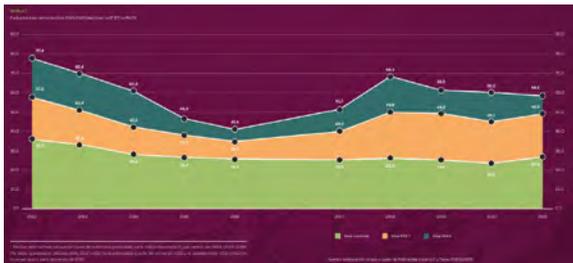
⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵ Varela Rico, María Carolina. Balance multipartidista de

marcha del Acuerdo suscrito con la guerrilla de las FARC en 2016 en el cuatrienio constitucional 2018-2022. Este informe contó con la participación de congresistas de los partidos: Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo, Centro Democrático, Cambio Radical, Social de Unidad Nacional, Conservador y Liberal. Analicemos las siguientes cifras:

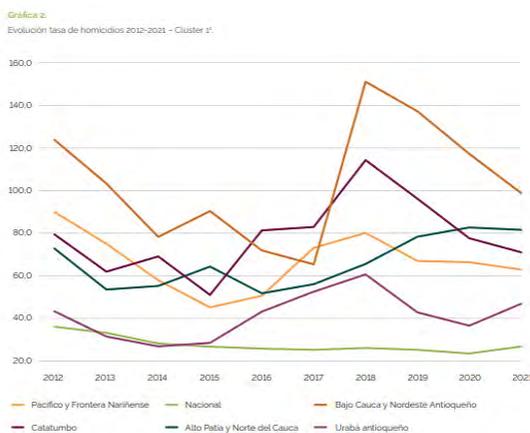
4.3.1 Deterioro de la seguridad territorial

Entre el año 2012 y 2020 Colombia, que siempre se ha caracterizado por tener una de las tasas de homicidios más altas del mundo, sostuvo una disminución ostensible, lo cual se resaltó como uno de los éxitos de la negociación, firma e implementación del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, llegando a mínimos históricos de 23.9 por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, en 2021 se produjo un deterioro en la tasa llegando a 26.9 homicidios por cada 100.000 habitantes.



Fuente: Informe Final de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz

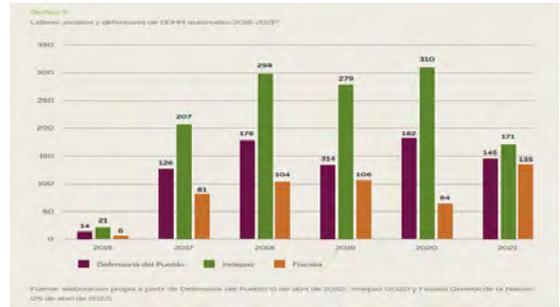
Este hecho es, por sí solo, preocupante en un país que está realizando grandes esfuerzos para consolidar el proceso de paz. Pero, es aún más grave si se mira con enfoque territorial porque en las regiones históricamente más afectadas por el conflicto es aún más evidente el deterioro de la seguridad territorial a partir de 2017. En estos municipios se presentó una reducción de 22 puntos en la tasa de homicidios entre 2012 y 2016, pero en contraste, entre 2016 y 2021 se presentó un aumento de 13,7 puntos como se evidencia en la gráfica 2.



Fuente: Informe Final de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz

Una de las grandes preocupaciones durante la negociación y la implementación del Acuerdo han sido los homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Lamentablemente no se cuenta con un dato oficial de este fenómeno, sin embargo, sin importar la fuente que se revise, los datos muestran una clara tendencia y fundamentan las constantes denuncias desde los territorios sobre el alto riesgo que implica ejercer el liderazgo social. Según la Defensoría del Pueblo 779 líderes y lideresas sociales han sido asesinados y

asesinadas desde la firma del Acuerdo de Paz hasta el 31 de diciembre de 2021. Para Indepaz esta cifra asciende a 1.286 y para la Fiscalía a 534.



Fuente: Informe Final de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz

4.3.2. Precaria implementación de la Reforma Rural Integral

El conflicto armado en Colombia es en esencia un conflicto sustentado en la inequitativa distribución de la tierra fértil. Con ese propósito se creó el Fondo de Tierras para tratar de revertir esa tendencia. Según las cifras de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), desde la implementación del Acuerdo han ingresado al Fondo de Tierras un total de 1.912.868 hectáreas, correspondientes a 17.148 predios. De este total de hectáreas, 1.686.037,28 (88,1%) fueron ingresadas al Fondo durante el Gobierno del presidente Duque, equivalentes a 13.301 predios. En cuanto a la tierra efectivamente entregada, la última cifra reportada por la ANT es de 485.348,59 hectáreas entregadas en 2.822 títulos, en beneficio de 20.107 familias, desde la firma del Acuerdo. De las cuales 482.139,69 hectáreas (99,3%) fueron entregadas durante el Gobierno Duque.



Fuente: Informe Final de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz

Esto quiere decir que sólo el 25,37% de lo que ha ingresado al Fondo de Tierras ha sido efectivamente distribuido desde el inicio de la implementación del Acuerdo. Como se ha manifestado en múltiples ocasiones, el ingreso de hectáreas al Fondo sigue sin representar la satisfacción del derecho progresivo al acceso a tierra de los pequeños campesinos. En cuanto a la formalización, la ANT ha informado que desde la firma del Acuerdo Final se han formalizado 2.612.983,78 hectáreas correspondientes a 67.627 títulos, beneficiando a 88.781 familias.

Frente a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), debe mencionarse que desde el inicio de la implementación y con corte a 28 de febrero de 2022, se han comprometido en favor de los municipios PDET un total de \$12,86 billones de pesos. Este monto equivale a tan solo el 17,1% del costo total requerido para su materialización. Para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo,

la implementación del Acuerdo de Paz a julio 2022 No Enreden La Paz. Panamericana Formas e Impresos S.A. 2022.

se deberían estar ejecutando por lo menos \$5,3 billones al año. Además, se han gestionado recursos adicionales con la cooperación internacional por valor de \$ 453.335 millones para los territorios PDET. Con todo, **esto significa que se está ejecutando al año en los PDET el 3,2% de lo que se necesita para cumplir el Acuerdo de Paz.** Queda mucho más por hacer aún.



Fuente: Informe Final de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz

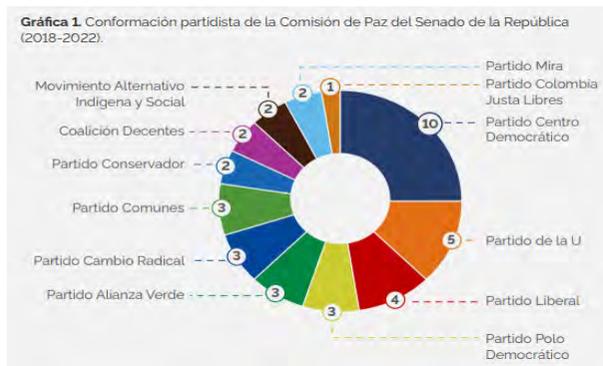
4.4. Conclusión de este acápite

Colombia atraviesa una oportunidad histórica para consolidar e implementar debidamente el Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP. En este cuatrienio constitucional 2018-2022 ha sido determinante el seguimiento multipartidista que se ha hecho desde el Congreso de la República. El control político y la interlocución permanente entre sectores políticos en el seno de las Comisiones Accidentales de Paz del Senado y de la Cámara de Representantes ha sido parte del intenso trabajo de control que llevó a 10 boletines de seguimiento que dejan unas experiencias institucionales que vale la pena mantener y hacer permanentes.

Como se expresó, la paz no es solo un valor universal que orienta las relaciones internacionales, sino que está en la génesis de nuestra constitución como Estado. El anhelo de que la institucionalidad por las vías democráticas otorgue un camino para la consolidación de una paz estable, duradera y completa.

4.5. Necesidad de fortalecer el carácter multipartidista.

Las Comisiones Accidentales, como ya se repasó, son creadas por las mesas directivas de cada una de las cámaras con el objetivo de cumplir una misión específica. En dicho acto de creación, el presidente tiene la discrecionalidad de nombrar en dicha Comisión a los parlamentarios que estime conveniente y aptos para el encargo. Sin embargo, esa designación no garantiza por sí sola el carácter plural o multipartidista de la Comisión.

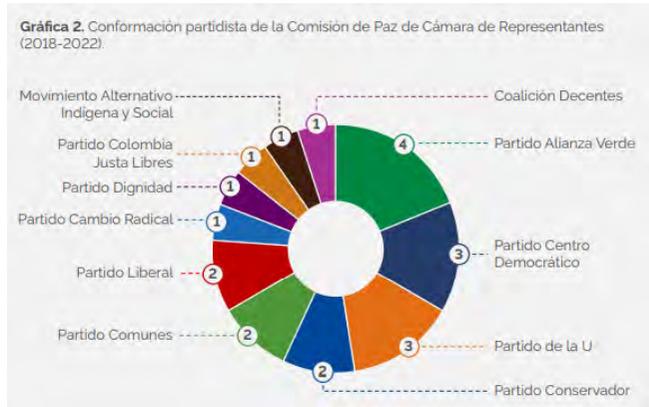


Fuente: Informe de balance: Gestión y lecciones aprendidas de las Comisiones de Paz del Senado y de la Cámara de Representantes⁶

Ello no ocurre así con las comisiones legales o constitucionales en las que su composición se hace por el Sistema de Cuociente Electoral garantizando no solo la

⁶ Organización de Naciones Unidas, PNUD. Informe de balance: Gestión y lecciones aprendidas de las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara de Representantes. 2022

proporcionalidad con el número de votos, sino la presencia de al menos un integrante por cada partido o movimiento político con representación política en el legislativo. Una de las lecciones que ha dejado la implementación de las Comisiones Accidentales de Paz y el seguimiento a los procesos de paz, es la necesidad de que este cuerpo colegiado no solamente sea permanente, sino que estén expresadas todas las tendencias ideológicas y políticas. Esta participación multipartidista en las Comisión de Paz, más allá de lo formal, busca que las actividades no queden delegadas a un grupo reducido de congresistas que tengan dentro de su agenda política la paz.



Fuente: Informe de balance: Gestión y lecciones aprendidas de las Comisiones de Paz del Senado y de la Cámara de Representantes

La Cooperación Internacional sería mucho más exitosa si hay un respaldo multipartidista a las iniciativas. Máxime cuando el tamiz constitucional implica que la paz no tenga intereses políticos o particulares, es fundamental asegurar un alto nivel de compromiso en todos los sectores políticos para que las decisiones se tomen en la plenaria de las Comisiones con el quórum requerido y así sean más legítimas y vinculantes y esto se traduzca en una cultura de paz y reconciliación nacional.

Este proyecto de ley le da un carácter multipartidista a la nueva Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia ya que sus 31 miembros, 16 de la Cámara de Representantes y 15 del Senado de la República, serán elegidos por el Sistema de Cuociente Electoral garantizando la representación de todos los partidos políticos con presencia en ambas cámaras del Congreso colombiano.

4.6. Capacidad institucional y técnica propia

A pesar de que las Comisiones Accidentales de Paz cuentan con secretarías *ad hoc* y con una serie de recursos técnicos, administrativos y humanos propios de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas que las integran, e incluso, de la cooperación internacional, no se tiene una capacidad institucional y técnica propia lo cual dificulta su trabajo, se está ante la ausencia de una agenda de trabajo clara de las comisiones facilitando que las comisiones sean objeto de manipulación política.

Teniendo clara la importancia de fortalecer la estructura administrativa, operativa y técnica de las Comisiones de Paz, el presente proyecto de ley garantiza la creación de una nómina de personal con dedicación exclusiva a la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia, en concreto el presente proyecto de ley prevé:

(i) Se crea el cargo de Coordinador de la Comisión, que realiza y coordina la labor administrativa de la Comisión, elaborará el Orden del Día de cada sesión y mantendrá informado a los integrantes de la misma sobre el curso de la reunión y los temas tratados.

(ii) Se crea una Secretaría Ejecutiva que se encarga del relacionamiento con el público, analizará y dará trámite a la correspondencia y llevará el archivo de las proposiciones, constancias y conceptos.

(iii) Se crean dos cargos de profesionales universitarios que harán parte del equipo de apoyo técnico.

(iv) Se establece la posibilidad de recibir el apoyo, asistencia y acompañamiento de pasantes y judicantes.

Este equipo técnico y asistencia de carácter permanente tiene como finalidad apoyar la labor interna de los congresistas y miembros de la Comisión y la ejecución de los planes. Así como el diseño y publicidad de la agenda de la misma.

4.7 Claridad sobre el funcionamiento de la Comisión

Las Comisiones Accidentales, por naturaleza, carecen de una regulación específica más allá del preciso encargo que le haga la Mesa Directiva. Mientras que una Comisión Legal tiene los siguientes elementos debidamente determinados según el Reglamento del Congreso o la Ley 5ª de 1992:

(i) Se establece que las Comisiones Legales del Congreso se integran aplicando el Sistema de Cuociente Electoral y para la totalidad del periodo constitucional de cuatro años.

(ii) Se define con claridad el objeto de la Comisión.

(iii) Se fija el número de congresistas que lo componen.

(iv) Se delimita el ámbito de competencia y las funciones de la Comisión y de sus funcionarios.

(v) Se establece el mínimo de sesiones y la forma como se convocarán.

(vi) Se dictan las atribuciones de la Comisión.

(vii) Se define la estructura directiva y administrativa de la Comisión.

El tránsito de las Comisiones Accidentales de Paz a una Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia le otorga certeza, imparcialidad y objetividad al funcionamiento de la misma. Sus sesiones no dependerían de la liberalidad de sus miembros, sino de unas reglas ciertas y preestablecidas.

Por las anteriores consideraciones, se somete a discusión del Congreso de la República la reforma a la Ley 5ª de 1992 para institucionalizar la Comisión de Paz del Congreso, darle certeza, carácter multipartidista, fuerza técnica e institucional con el objetivo de trabajar por la paz del país y la tranquilidad de todos los colombianos y colombianas.

5. No existe un conflicto de intereses por parte de los congresistas para votar el proyecto de ley.

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en 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 con el fin de ser 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 se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe conformar que: i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica; ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil; iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión

y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto es crear una Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia, genera un beneficio que redunde en un interés general y sobre la consecución de una convivencia pacífica de todos los colombianos. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

De las honorables congresistas,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ARIEL ÁVILA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaraldá
Partido Alianza Verde

JENNIFER PEDRAZA
Representante a la Cámara
Partido Dignidad

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

CRISTIAN DANILLO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaraldá

ELKIN R. OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

David Luna
Senador de la República
Partido Cambio Radical

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL
El día 02 de Agosto del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 099 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por HS Angelica Lozano HE Alejandro Garcia, HS David Luna HE Juan Sebastian Gomez
SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I.

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto general establecer el concepto de responsabilidad extendida del productor (REP), en lo que respecta a los envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón en todo el territorio nacional. En lo sucesivo y para los efectos de esta ley, estos productos serán conocidos como productos valorizables.

La finalidad primaria de esta acción es garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

En este sentido se comprenderá la responsabilidad extendida del productor (REP) como un deber del productor, encarnado en un régimen de gestión de residuos, en el que los productores son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país.

Parágrafo. Son exentos del ámbito de aplicación de la presente norma los empaques y envases que hayan estado en contacto con residuos peligrosos.

Artículo 2°. *Principios.* Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:

a) **El que contamina paga:** El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo.

b) **Participación activa:** La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos.

c) **Descentralización:** Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la tarea de articular en lo referente a la ejecución de políticas de tipo ambiental de conformidad con la normatividad vigente, se enmarcarán en esta y en las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias.

De igual forma, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos.

d) **Innovación:** El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los

residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada.

e) **Gradualidad:** Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social. Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten.

f) **Prevención:** Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimización del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados.

g) **Jerarquía en el manejo de residuos:** Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación.

h) **Responsabilidad total:** El productor de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación.

i) **Divulgación:** Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) **Almacenamiento:** Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo determinado, previo a su valorización y/o eliminación.

b) **Comercializador:** Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor.

c) **Distribuidor:** Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que comercializa un producto de los mencionados en el objeto de la presente ley, antes de su venta al consumidor.

d) **Disposición Final:** Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas por medio del aislamiento de los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente. Así, quedará prohibida la disposición de residuos de los productos ya mencionados en rellenos sanitarios.

e) **Generador:** Toda persona natural o jurídica, cuya actividad implique la producción o comercialización de los productos ya mencionados; sin el perjuicio de que recaigan en la misma persona las calidades de productor

o comercializador de un producto que se desecha, o sobre quien demuestre que se tiene la intención u obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente.

f) **Gestor:** Persona jurídica que realiza en forma total o parcial los servicios de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final de los residuos, dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible implementará un registro de aquellas personas jurídicas que prestan los servicios definidos, a partir de la definición de una Organización de Recicladores de Oficio formalizados.

g) **Gestión:** Conjunto articulado e interrelacionado de operaciones de manejo en los planos político, normativo, operativo, financiero, de planeación, administrativo, social, educativo y evaluativo.

h) **Instalación de almacenamiento:** Lugar debidamente autorizado en el que se reciben y acumulan de forma selectiva residuos, previo a su envío hacia una instalación de valorización o eliminación.

i) **Manejo:** Todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, desde su generación hasta su valorización o eliminación, esto incluye, los procedimientos de recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento.

j) **Pretratamiento:** Cualquier clase de operación física preparatoria o previa a la valorización o eliminación de los residuos, que esté destinada a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Este procedimiento incluye separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado, empaque, entre otros.

k) **Producto valorizable:** Sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor, en conformidad con la presente ley.

l) **Productor de un producto valorizable o productor:** Toda persona natural o jurídica que, independientemente de su forma de comercializar, incluyendo ventas a distancia o por medios electrónicos, que:

i. Fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, de su propia marca, siempre que se realice en ejercicio de actividad comercial con destino al consumidor final y que estén contenidos en envases y/o empaques.

ii. Importe bienes para poner en el mercado nacional, con destino al consumidor final contenidos en envases y/o empaques.

iii. Ponga en el mercado como titular de la marca exhibida en los envases y/o empaques de los diferentes productos.

iv. Ponga en el mercado envases y/o empaques diseñados para ser usados por una sola vez.

m) **Reciclador:** Es la persona natural o jurídica que se dedica a realizar una o varias de las actividades que comprende la recuperación o el reciclaje de residuos.

n) **Recolección:** Operación consistente en recoger los residuos de productos valorizables, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según el caso.

o) **Residuo:** Objeto o sustancia que es desechada por su poseedor, o que pretende ser desechada por él de acuerdo a la normatividad vigente.

p) **Reutilización:** Acción mediante la cual se prolonga y adecua la vida útil de los productos o componentes de productos desechados, sin transformación previa, con la misma finalidad para la que fueron producidos.

q) **Sistema de gestión:** Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor, a través de la implementación de un plan de gestión.

r) **Valorización:** Proceso mediante el cual se recupera un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización incluye la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética.

s) **Valorización energética:** Uso de un residuo como combustible en algún proceso productivo.

CAPÍTULO II.

De la gestión de residuos

Artículo 4°. *De la prevención y valorización.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá establecer los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:

a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables;

b) Sistemas de depósito y reembolso.

c) Iniciativas de fomento a ecodiseño.

d) Estrategias de reducción de residuos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta un estudio completo del impacto económico, social y normativo de estos instrumentos.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los instrumentos para facilitar la estrategia de reducción de recursos.

CAPÍTULO III.

De la responsabilidad extendida del productor

Artículo 5°. *Metas de recolección y valorización.* Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo 1° serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de esta ley.

La definición de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad de envases y empaques puestos en el mercado, cobertura geográfica, la capacidad instalada para lograr el aprovechamiento del material, las condiciones del mercado, sin perjuicio de aquellos criterios que el MADS añada de acuerdo a análisis técnico considerando, entre otras, las diferenciaciones necesarias entre materiales, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualidad y de jerarquía en el manejo de residuos.

Parágrafo. Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada cinco años, de conformidad al procedimiento que este defina. Este Ministerio establecerá mecanismos de control y seguimiento para el cumplimiento de las metas establecidas.

Artículo 6°. *Obligaciones asociadas.* Para promover el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el

desarrollo de las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las adicionales que añade el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a) De etiquetado de los productos valorizables.
- b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización.
- c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación.
- d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.

Artículo 7°. *Aumentos adicionales.* No implicará aumento en los precios de los productos valorizables el establecer la responsabilidad extendida del productor, bajo ninguna circunstancia.

Artículo 8°. *Sistemas de gestión.* Las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor son solidarias, y se cumplirán a través de la formulación, implementación, evaluación periódica y ajuste permanente de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.

Artículo 9°. *Sistemas colectivos de gestión.* Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro.

Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables. Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, y Organizaciones de Recicladores de Oficio formalizados o en proceso de formalización.

Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función de conformidad con las metas establecidas, las obligaciones asociadas de cada producto valorizable, y las particularidades de cada gestor.

Artículo 10. *Obligaciones de los sistemas de gestión.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones de los sistemas de gestión.

Artículo 11. *Convenios con gestores.* Los sistemas de gestión solo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados o en proceso de formalización inscritos ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

Artículo 12. *Actualización del plan de gestión.* Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.

CAPÍTULO IV.

Mecanismos de apoyo a la responsabilidad extendida del productor

Artículo 13. *Educación Ambiental.* El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fortalecerán la educación ambiental en el marco de la autonomía escolar, para contribuir con la generación de conocimientos, el desarrollo de competencias científicas, ciudadanas y socioemocionales que creen conciencia en los estudiantes, y en la comunidad educativa sobre la importancia de establecer una cultura ambiental de gestión integral de residuos sólidos.

Artículo 14. *Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.* Las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente participarán

de forma exclusiva de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas, en el marco de la capacidad económica y productiva que tengan.

Artículo 15. *Obligaciones del productor.* Los productores o dueños de marca deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Registrarse en el registro establecido en el artículo 19.
- b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión.
- e) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Ambiente.
- d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados.
- e) Formular, implementar y mantener actualizados los planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques;
- f) Presentar ante la entidad correspondiente el plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, así como los informes correspondientes;
- g) Promover alianzas con las estaciones de clasificación y aprovechamiento existentes en los municipios, gestores y demás actores relacionados con las cadenas de valor de reciclaje;
- h) Promover la incorporación de los lineamientos de economía circular, en la priorización de alternativas de aprovechamiento de los residuos de envases y empaques.

Artículo 16. *Obligaciones de los gestores de residuos de envases y empaques.* Toda persona natural o jurídica, que realice la recolección, clasificación y pesaje de los residuos de envases y empaques, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Publicar los criterios y estándares de calidad para el aprovechamiento de los residuos de envases y empaques en plataformas digitales o un lugar visible dentro de sus instalaciones;
- b) Reportar cobertura, capacidad de almacenamiento y la información solicitada para fines de cumplimiento a los planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques a los cuales se encuentren vinculados, en cuanto a los residuos de envases y empaques gestionados;
- c) Sensibilizar a los consumidores y demás actores relacionados, respecto a las diferentes maneras y posibilidades de recolección, clasificación y acondicionamiento para mejorar la eficiencia de la gestión de residuos de envases y empaques, cuando a ello haya lugar.

Artículo 17. *Obligaciones de los distribuidores y comercializadores.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones de los distribuidores y comercializadores, en el marco de las iniciativas que defina.

Artículo 18. *De las obligaciones de los consumidores.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones de los consumidores.

CAPÍTULO V.

Sistema de Información

Artículo 19. *Registro.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:

- a) Los productores de productos valorizables.
- b) Los sistemas de gestión autorizados.

- c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda.
- d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.
- e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización.
- f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.

CAPITULO VI.

Infracciones y Sanciones

Artículo 20. *Seguimiento.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen en el artículo siguiente.

Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.

Artículo 21. *Infracciones.* Constituirán infracciones graves:

- a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 19.
- b) El no contar con un sistema de gestión autorizado.
- e) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 11.
- d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización.
- e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio.
- f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este.
- g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento.
- h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas.
- i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio.
- j) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita.
- k) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida.

Artículo 21. *Sanciones.* Las infracciones graves darán lugar a las sanciones que imponga la Ley 1333 de 2009 o las leyes que la reemplacen y complementen.

CAPÍTULO VII

Artículo transitorio

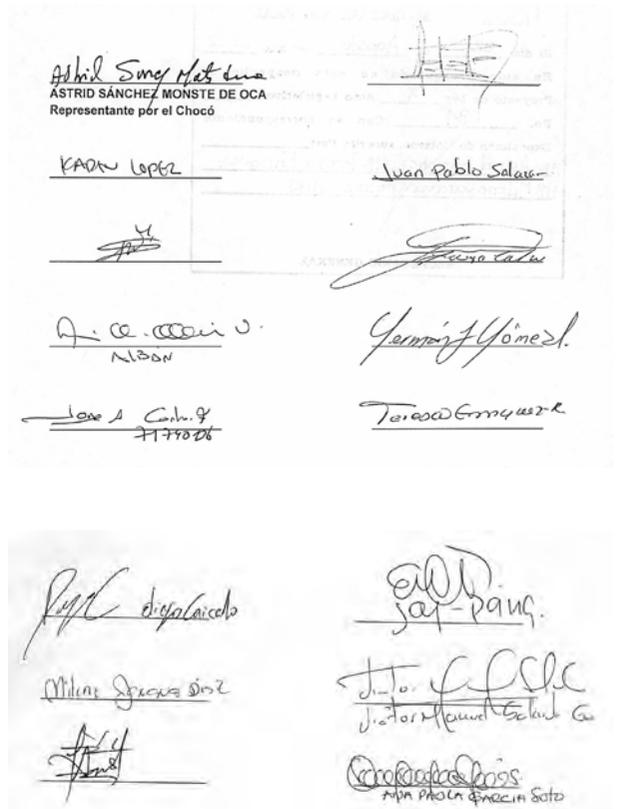
Artículo 22. *Información Obligatoria.* Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente lo siguiente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a) Cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior.

- b) Actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo.
- c) Cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año.
- d) Indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

Dicha información deberá ser entregada, por primera vez, en un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS.

En Colombia se ha planteado, el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor a partir de la expedición de la Ley 1672 de 2013, que creó los lineamientos en la política pública de gestión integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) y la Resolución 1407 de 2018. Sin embargo, debe indicarse que su regulación estuvo de forma dispersa en el Estado un largo periodo de tiempo, un claro ejemplo de esto, lo encontramos frente a los pesticidas, envases y embalajes contaminados con estas sustancias, regulado desde el año 2007. Posteriormente en el año 2010 se adecúan seis normas adicionales, frente al tratamiento de medicamentos, baterías de plomo ácido, pequeñas baterías, neumáticos usados, computadoras y lámparas.

Hoy en día existen programas de voluntariado sobre Responsabilidad Extendida del Productor para teléfonos celulares, aceites y cartuchos de tóner y de tinta usados. Sin embargo, como ha afirmado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “la ambiciosa política de Responsabilidad Extendida del Productor de Colombia está contribuyendo a la promoción de la recogida de residuos peligrosos, pero en mucha menor medida a su reciclaje”¹. Razón por la cual, es obligatorio mejorar los mecanismos de reciclaje para que sean compatibles con este postulado, e integrar a diversos sectores sociales en los ciclos económicos,

¹ OCDE, 2014, pág. 166.

garantizando el reconocimiento a los recicladores como “sujetos de protección especial del Estado”, de acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-387 de 2012. Sentencia en la que se ordena brindar un tratamiento especial a las personas que se dedican a reciclar, por su condición de vulnerabilidad, así mismo ordenó garantizar la existencia de marcos de gestión de residuos que sean sostenibles ambiental y económicamente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha afirmado frente al vidrio que “según estimaciones realizadas en años recientes por el MADS, la SSPD (Correal Sarmiento, 2007) y Aluna Consultores Limitada (2011), los porcentajes de reciclaje oscilan entre un 10% y un 16% de los residuos recolectados, acercándose a 2.000.000 de toneladas por año. La mitad fueron residuos metálicos y el resto estuvo constituido por papel y cartón (35%), plástico (11%) y vidrio (4%)”². Destaca la ausencia del reciclaje en lo que refiere al vidrio, que es uno de los residuos menos valorizados, a pesar de su potencial.

Pese a lo anterior, las compras de vidrio reciclado y su precio aumentan cada año, elemento del que puede revisarse en la empresa Cristalería Peldar S.A. Colombia, la cual, ha aumentado el precio por tonelada de vidrio desde \$106.250 en el año 2005, a un total de \$163.650 en el año 2010³. Es obligatorio aumentar la tasa de reciclaje del vidrio para favorecer el crecimiento de esta clase de iniciativas empresariales, más cuando el vidrio puede reutilizarse para fabricar más vidrio. Esta empresa utilizó en el año 2011 entre un 26% y 30% de vidrio reciclado en la fabricación de sus nuevos productos, para ello tomó un 22% de material reciclado procedente de vidrio interno y 4% de vidrio reciclado comprado de la calle y procesado en la planta de lavado de la compañía.

Otro elemento con potencial en el área del reciclaje son los envases metálicos, debido a que poseen y conservan sus propiedades originales durante todo el ciclo, no son sometidos a procesos de pérdida de integridad estructural y son fácilmente separables de los demás residuos por medio de métodos como extracción magnética, uso de corrientes de Foucault o incluso, incineración. Razón por la cual, se afirma que “por tipo de materiales recolectados los más importantes y mejor remunerados son los productos metálicos”⁴. Es necesario avanzar en el establecimiento de una política pública que aumente la tasa de reciclaje de esta clase de productos.

En lo que respecta a los envases de papel y cartón, según la Encuesta Anual Manufacturera del año 2013, durante el año 2013 se consumieron un total de 3.895.381 kilogramos de envases de papel o cartón impermeabilizados. De acuerdo con los datos ofrecidos por la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en su Primer Congreso de Reciclaje, solo el 47% del consumo de papel y cartón se recicla. Por lo cual, es necesario garantizar estrategias para que esta dinámica aumente, lo cual puede lograrse a partir de la concientización del impacto ambiental que generan las empresas productoras al crear esta clase de artículos, así como por medio de la responsabilización de estas en la cadena de posconsumo. La instauración de la REP en estos productos hará realidad ambos puntos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha afirmado en su evaluación de desempeño ambiental de 2014 de Colombia, que desde el año 2005 la generación de residuos municipales ha

aumentado prácticamente en paralelo con el consumo privado⁵, por esta razón es vital garantizar que la mayor cantidad de residuos posibles sea reciclada, al mismo tiempo que se realiza una labor de concientización en lo que respecta al consumo desahogado.

El proyecto de ley entiendo que confluyen áreas urbanas y rurales, influidas por las ciudades puesto que, son las principales productoras de residuos contaminantes, debido a diferencias poblacionales, razón por la cual, examina la inclusión de los recicladores de oficio formalizados quienes están reconocidos ya por el Decreto número 596 de 2016 en la realización de las labores de valorización que conlleven la recuperación de la mayor cantidad posible de desechos en las grandes ciudades. Adicionalmente, el proyecto de ley busca retomar los elementos planteados en las sentencias de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentra la T-724 de 2003, que reconoce a los recicladores como “sujetos de protección especial del Estado”, ratificada con la Sentencia T-387 de 2012, que a su vez ordena darle tratamiento especial diferenciado por su condición de vulnerabilidad a esta población.

Finalmente, este proyecto de ley está orientado a garantizar que el reciclaje se vuelva norma en el país, ya que “se recicla una escasa proporción de los residuos recolectados; la mayoría deben ser eliminados (los envases y embalajes de pesticidas, por ejemplo, se incineran), almacenados (pilas) o exportados para ser reciclados”⁶.

El establecimiento de la Responsabilidad Extendida del Productor en Colombia podrá colaborar en el establecimiento de una política económicamente sostenible, que garantice inclusión social y favorezca al ambiente, al tiempo que crea condiciones para que los productos duren más y tengan una mejor calidad.

2. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca establecer el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), en lo que respecta a los siguientes productos: los envases de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón. El establecimiento de estas acciones busca garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de estos residuos.

La Responsabilidad Extendida del Productor - REP fue definida por la OCDE como “una política ambiental en la cual la responsabilidad del productor por su producto es extendida hasta el momento del posconsumo en el final del ciclo de vida del producto”⁷.

La política de Responsabilidad Extendida del Productor - REP se consigue identificar a partir de dos postulados:

- Se desplaza la responsabilidad (física y/o económica; completa o parcial) de la gestión del posconsumo hacia el productor, alejándola de la responsabilidad del Estado y de los usuarios⁸.
- Se proveen incentivos a los productores para que consideren los aspectos ambientales en el momento del

⁵ OCDE, 2014, pág. 27.

⁶ OCDE, 2014, pág. 166.

⁷ OCDE, 2014 pág. 27.

⁸ URREA URREGO, Julián David, et al. Construcción de un visor geográfico para la visualización de información de la Organización” No Más Colillas Colombia” en el territorio colombiano.

² OCDE, 2014, pág. 161.

³ Aluna Consultores limitada, 2011, pág. 15.

⁴ Asociación de Recicladores de Bogotá, 2011, pág. 6.

diseño de sus productos, buscando la mayor durabilidad de estos y un mejoramiento de su calidad.

En este sentido, la definición de este principio de derecho ambiental en los productos valorizables es necesaria en tanto que permitirá el mejoramiento de los productos, el mejoramiento de su calidad, la reducción de los residuos, y la inclusión de nuevos actores económicos en el tratamiento y la gestión de estos.

3. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Es importante destacar que en la legislatura 2014-2018, el honorable Representante Germán Carlosama radicó una iniciativa legislativa en este sentido, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2017, iniciativa a la cual, no se le dio debate en la Comisión Quinta y posteriormente fue archivada.

Así mismo, el proyecto de ley se radica bajo el título *“Por medio del cual se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón”*, y debe indicarse que inicialmente fue una propuesta presentada por el doctor Ciro Fernández Núñez de Santander en los años 2020 y 2021, agradeciendo los postulados presentados, el presente proyecto de Ley toma como orientación sus premisas bajo consideraciones análogas y actualizadas. Correspondiendo a la importancia significativa que tiene para Colombia contar herramientas en materia ambiental, se plantea esta iniciativa legislativa en la nueva legislatura.

La versión que se pone a discusión de los miembros del Congreso de la República ha sido construida para una mejor armonización con la legislación existente y los diversos requerimientos de los diferentes actores que confluyen en la Responsabilidad Extendida del Productor.

4. MARCO INTERNACIONAL

El concepto de Responsabilidad Extendida del Productor se ha implementado en varios países, aunque ha variado su diseño y la tipología de los productos integrados. La Responsabilidad Extendida del Productor - REP ha sido adoptada por algunos gobiernos para transferir el costo de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios desde el consumidor a los productores, como una forma de disminuir los efectos de los productos que pueden ser o son nocivos en la etapa de posconsumo por su volumen, toxicidad y reciclabilidad, a esto se le puede añadir la consideración de una defensa de la producción responsable, orientada a garantizar una mayor durabilidad de los productos al tiempo que mejora la calidad de los mismos.

En la Unión Europea donde se pueden hallar los primeros ejemplos de implementación de la Responsabilidad Extendida del Productor, han hecho del ambiente una prioridad en las distintas fases del ciclo de vida de muchos productos, haciendo que las empresas tomen conciencia de lo que ocurre con sus productos una vez terminan estos su vida útil. Esto permite que el productor, haga un análisis minucioso de lo que sus actividades implican hacia arriba y hacia abajo de la cadena productiva y piense así en las acciones correctivas, para mitigar los impactos perjudiciales.

Así mismo, la implantación de políticas de la Responsabilidad Extendida del Productor - REP se han convertido en fuentes de oportunidad para que las empresas replanteen sus negocios, pues abren las puertas para mejorar la calidad de los productos, buscando una mayor durabilidad de estos, lo cual repercute también en la consideración de los clientes respecto a la calidad ofrecida por los productores.

5. MARCO INTERNO

En Colombia, el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor se ha integrado a partir de la expedición de la Ley 1672 de 2013, que estableció los lineamientos de la REP en la política pública de gestión integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE). De igual forma, la primera regulación sobre Responsabilidad Extendida del Productor - REP en nuestro país, relativa a los pesticidas y a los envases y embalajes contaminados con estas sustancias, entró en vigor en 2007. Para 2010 se habían introducido seis normas adicionales, referidas a medicamentos, baterías de plomo ácido, pequeñas baterías, neumáticos usados, computadoras y lámparas.

Hoy en día existen programas de voluntariado sobre Responsabilidad Extendida del Productor para teléfonos celulares, aceites y cartuchos de tóner y de tinta usados. Sin embargo, como ha afirmado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *“la ambiciosa política de Responsabilidad Extendida del Productor de Colombia está contribuyendo a la promoción de la recogida de residuos peligrosos, pero en mucha menor medida a su reciclaje”*⁹.

En lo referente a los envases de vidrio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE ha afirmado que *“según estimaciones realizadas en años recientes por el MADS, la SSPD (Correal Sarmiento, 2007) y Aluna Consultores Limitada (2011), los porcentajes de reciclaje oscilan entre un 10% y un 16% de los residuos recolectados, acercándose a 2.000.000 de toneladas por año. La mitad fueron residuos metálicos y el resto estuvo constituido por papel y cartón (35%), plástico (11%) y vidrio (4%)”*¹⁰ Destaca la ausencia del reciclaje en lo que refiere al vidrio, que es uno de los residuos menos valorizados, a pesar de su potencial.

Sin embargo, este espacio es comercialmente muy favorable, ya que las compras de vidrio reciclado y su precio aumentan cada año, en el caso del mayor comprador, la empresa Peldar, ha aumentado el precio por tonelada de vidrio desde \$106.250 en el año 2005, a un total de \$163.650 en el año 2010¹¹. Es necesario aumentar la tasa de reciclaje del vidrio para favorecer el crecimiento de esta clase de iniciativas empresariales, más cuando el vidrio puede reutilizarse para fabricar más vidrio.

Adicionalmente, los envases metálicos poseen un potencial enorme en términos de su reciclaje, pues estos se reciclan conservando sus propiedades originales durante todo el ciclo, no son sometidos a procesos de pérdida de integridad estructural y son fácilmente separables de los demás residuos por medio de métodos como extracción magnética, uso de corrientes de Foucault o incluso, incineración. Al mismo tiempo, se ha afirmado que *“por tipo de materiales recolectados los más importantes y mejor remunerados son los productos metálicos”*¹². Así las cosas, es importante avanzar en el establecimiento de una política pública que aumente la tasa de reciclaje de esta clase de productos.

En lo que respecta a los envases de papel y cartón, según la Encuesta Anual Manufacturera del año 2013, en lo corrido del mismo se consumieron un total de 3.895.381 de kilogramos de envases de papel o cartón impermeabilizados. De acuerdo con los datos ofrecidos por la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en su

⁹ OCDE, 2014, pág. 166.

¹⁰ OCDE, 2014, pág. 161.

¹¹ Aluna Consultores Limitada, 2011, pág. 15.

¹² Asociación de Recicladores de Bogotá, 2011, pág. 6.

Primer Congreso de Reciclaje, solo el 47% del consumo de papel y cartón se recicla. En este sentido, es necesario garantizar estrategias para que esta dinámica aumente, lo cual puede lograrse a partir de la concientización del impacto ambiental que generan las empresas productoras al crear esta clase de artículos, así como por medio de la responsabilización de estas en la cadena de posconsumo. La instauración de la REP en estos productos hará realidad ambos puntos.

La OCDE ha afirmado en su evaluación de desempeño ambiental de 2014 de Colombia, que desde el año 2005 la generación de residuos municipales ha aumentado prácticamente en paralelo con el consumo privado¹³, por esta razón es vital garantizar que la mayor cantidad de residuos posibles sea reciclada, al mismo tiempo que se realiza una labor de concientización en lo que respecta al consumo desafortado.

Finalmente, este proyecto de ley está orientado a garantizar que el reciclaje se vuelva norma en el país, ya que “se recicla una escasa proporción de los residuos recolectados; la mayoría deben ser eliminados (los envases y embalajes de pesticidas, por ejemplo, se incineran), almacenados (pilas) o exportados para ser reciclados” (OCDE, 2014, pág. 166). El establecimiento de la REP en Colombia puede colaborar en el establecimiento de una política económicamente sostenible, que garantice inclusión social y favorezca al ambiente, al tiempo que crea condiciones para que los productos duren más y tengan una mejor calidad.

6. CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente propuesta iniciativa legislativa está integrada por un cuatro (4) capítulos, y veinte tres (23) artículos en los que se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón, de la siguiente forma:

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto.

Artículo 2°. Principios.

Artículo 3°. Definiciones.

CAPÍTULO II.

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Artículo 4°. De la prevención y valorización.

CAPÍTULO III.

DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 5°. Metas de recolección y valorización.

Artículo 6°. Obligaciones asociadas.

Artículo 7°. Aumentos adicionales.

Artículo 8°. Sistemas de gestión.

Artículo 9°. Sistemas colectivos de gestión.

Artículo 10. Obligaciones de los sistemas de gestión.

Artículo 11. Convenios con gestores.

Artículo 12. Actualización del plan de gestión.

CAPÍTULO IV.

MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 13. Educación ambiental.

Artículo 14. Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.

Artículo 15. Obligaciones de los distribuidores y comercializadores.

Artículo 16. De las obligaciones de los consumidores.

CAPÍTULO V.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Artículo 17. Registro.

CAPÍTULO VI.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 18. Seguimiento.

Artículo 19. Infracciones.

Artículo 20. Sanciones.

Artículo 21. Transitorio.

Artículo 22. Vigencia.

7. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto de ley y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, el presente proyecto ley estatutaria no configura en principio un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, pues es un proyecto que no versa sobre derechos u obligaciones particulares.

Constitución Política de 1991

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

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

(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

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

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

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

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

De acuerdo con la **Sentencia SU-379 de 2017**, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación

¹³ OCDE, 2014, pág. 27.

de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

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

Así las cosas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

Ley 5ª de 1992

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan

beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Frente al Proyecto de ley, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los congresistas que recibieron recursos en campaña por empresas que produzcan envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón o empresas recicladoras. Lo anterior, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

8. BIBLIOGRAFIA

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, Informe 2014, páginas 27, 161, 166.
- Aluna Consultores Limitada, 2011, página 15.
- Asociación de Recicladores de Bogotá, 2011, página 6.
- URREA URREGO, Julián David, et al. Construcción de un visor geográfico para la visualización de información de la Organización” No Más Colillas Colombia” en el territorio colombiano.

C.A. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día 02 de Agosto del año 2022	
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo <input type="checkbox"/>	
No. 004 Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
HR Astrid Sanchez, HR Teresa Enriquez	
HR Milene Jarava y otros HI-RR	
SECRETARÍA GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establece la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños trabajadores rurales agropecuarios

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que garanticen el trabajo decente que promueve el desarrollo rural integral, identificando, focalizando y reconociendo a los campesinos y pequeños trabajadores rurales agropecuarios como beneficiarios prioritarios del gasto social del Estado, mediante la implementación de programas sociales para garantizar el derecho al trabajo, la seguridad social con acceso a los mecanismos de protección social en cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Trabajo Digno: Se entiende por trabajo digno a aquel que produce un ingreso íntegro sin discriminación por motivos de origen, nacionalidad, raza, color, linaje, sexo, idioma, cultura, estado civil, patrimonio, discapacidad, edad, opinión política, religión, nacimiento, situación económica, social o de otro tipo, el cual, puede costear la alimentación, necesidades básicas, seguridad social de las familias; y permite mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la comunidad.

Campesino/a: Toda persona natural que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.

Pequeño productor: Es toda persona natural cuyos activos totales no superen el equivalente a 284 SMMLV, incluidos los del cónyuge o compañero permanente, según balance comercial o documento equivalente que cada intermediario financiero establezca. Adicionalmente, por lo menos el 75% de los activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria.

Mediano productor: Es toda persona no comprendida en la anterior clasificación, cuyos activos totales, debidamente reflejados en estados financieros o certificación de contador público, según corresponda, sean inferiores o iguales a 5.000 SMMLV. Dichos estados financieros o certificación deberán tener la antigüedad establecida por el intermediario financiero en su SARC.

Pequeño Trabajador Rural Agropecuario: Es toda persona que obtiene ingresos inferiores o iguales a un SMMLV a partir de la prestación de su mano de obra y que la extensión de su predio no supere una Unidad Agrícola Familiar.

Trabajador Rural Agropecuario asociado: Aquel trabajador rural agropecuario que se encuentra asociado a una organización activa de economía solidaria o a una asociación agropecuaria o campesina y no tiene una vinculación laboral (dependiente) ni tampoco es independiente y se rige bajo la doctrina del cooperativismo.

Artículo 3°. *Fines y Principios.* La dignificación del trabajo en el sector agropecuario debe entenderse y desarrollarse con fundamento en lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, así como, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social.

Fines

- Revelar el potencial de las zonas rurales como motores de crecimiento, creación de empleo, el desarrollo equitativo y resistencia a las crisis.
- Remplazar las imágenes estereotipadas de las zonas rurales como zonas de “atraso” y “escaso atractivo”, por una imagen centrada en el potencial y las oportunidades que ofrecen.
- Tomar medidas para contrarrestar los déficits del trabajo decente y otras carencias estructurales que impiden el progreso de las zonas rurales.
- Invertir en los hombres y las mujeres de las zonas rurales, especialmente en los jóvenes, para ayudarles a desarrollar su potencial.
- Demostrar que la inversión en el desarrollo rural es ética y también económicamente viable.

Principios

- Dignidad del campo: Crear empleo e ingresos, resulta en vano pretender alcanzar un nivel de vida digno sin un empleo productivo, el desarrollo social y económico y el pleno desarrollo personal. Los países deben promover crecimiento integrador con alto coeficiente de empleo, en el que la economía genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.
- Empleo digno: Garantizar los derechos de los trabajadores en general y en particular de aquellos trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor de sus intereses, para lo cual se deberá aplicar un enfoque diferencial y de género. En las que se apliquen derechos fundamentales a libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo de derecho a negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Extender la protección social, para la inclusión social y la productividad al garantizar que hombres y mujeres disfruten de condiciones seguras en el trabajo, tiempo libre y descansos adecuados, teniendo en cuenta valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permita el acceso a una asistencia sanitaria adecuada.
- Promover diálogo social, incluyendo todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común. Puede ser tripartito, donde el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien, bipartito donde la relación es exclusiva de trabajadores y empresas, con o sin participación indirecta del gobierno. La participación de organizaciones de trabajadores y empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para incrementar la productividad, evitar conflictos en el trabajo y crear una sociedad cohesionada.

Artículo 4°. Adiciónese dentro del Código Sustantivo del Trabajo, el Capítulo VII, y el artículo 103A dentro del Título 111. Contrato de Trabajo con determinados

trabajadores, Primera Parte. Derecho Individual del Trabajo, el cual quedará así:

CAPITULO VII.

Pequeños Trabajadores Rurales Agropecuarios.

Artículo 103A. Hay contrato de trabajo entre pequeño o mediano productor agropecuario o agroforestal y pequeño trabajador rural agropecuario, siempre que este se obligue verbalmente o por escrito a realizar actividades, tareas o labores propias del campo, en favor del primero y bajo su dependencia, con la finalidad de percibir una remuneración por su labor”.

Artículo 5°. *Contrato a Tiempo Parcial o Temporal.* El Contrato a tiempo parcial o temporal se origina en las actividades productivas agropecuarias y rurales de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la actividad agropecuaria y rural, respetando la regulación sobre jornada máxima laboral, comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente ley.

Parágrafo. Se encuentran también comprendidos en esta categoría los pequeños trabajadores rurales agropecuarios contratados para la realización de tareas ocasionales o complementarias.

Artículo 6°. *Intermediación Laboral y Tercerización.* Lo dispuesto en esta ley no aplicará para la intermediación laboral y la tercerización de empresas que provean mano de obra de pequeños trabajadores rurales agropecuarios para realizar actividades incluidas en la presente Ley.

Artículo 7°. *Identificación y Registro.* Créase, por parte del Ministerio del Trabajo y Protección Social, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el Registro Nacional de Pequeños Trabajadores Rurales Agropecuarios, y de Productores Agropecuarios y Campesinos. Para acreditar la condición de pequeño trabajador rural agropecuario y campesino se deberá registrar la siguiente información:

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

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

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

Artículo 8°. *Beneficiarios Priorizados del Régimen Subsidiado.* Por tratarse de población vulnerable, además de por su importancia estratégica para la nación, el Gobierno Nacional deberá considerar como beneficiarios prioritarios y especiales del régimen subsidiado a los pequeños trabajadores rurales agropecuarios a los que hace referencia la presente ley.

Las personas que actualmente sean beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social en salud y que voluntariamente sean acreditados como trabajadores rurales agropecuarios no perderán su condición de beneficiarios de este. Sin embargo, podrán hacer parte del régimen contributivo en salud, si así lo deciden, para lo

cual el ingreso base de cotización deberá ser de al menos el salario mínimo mensual legal vigente o su equivalente por el tiempo laborado.

Con este fin el Gobierno Nacional registrará su información, e identificación con el finde permitir a esta población el acceso al sistema general de salud y seguridad social integral.

Artículo 9°. *Afiliación a los sistemas de pensiones, riesgos Laborales y subsidio familiar.* Los productores agropecuarios que vinculen pequeños trabajadores rurales agropecuarios por períodos inferiores a un (1) mes, deberán realizar su afiliación y cotización a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar en los términos que establezca la ley. Para ello, los pequeños trabajadores rurales agropecuarios deberán cumplir con las siguientes condiciones:

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

Artículo 10. *Trabajo Decente y Generación de Ingresos.* El Ministerio del Trabajo y Protección Social Trabajo promoverá y dispondrá de recursos para el diseño e inclusión del componente de trabajo en condiciones dignas dentro de todos los proyectos de entes públicos que tengan dentro de sus objetivos la generación de ingresos.

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

Artículo 12. *Organizaciones Asociativas Agropecuarias y Formalización Laboral.* Teniendo en cuenta que los trabajadores rurales agrícolas para mejorar sus condiciones de vida se asocian para solidariamente buscar objetivos comunes a través de organizaciones de economía solidaria y asociaciones agropecuarias y de campesinos, y que en ninguno de estos casos procede la figura de empleador ni de empleado, el Ministerio del Trabajo y Protección Social en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Superintendencia de Economía Solidaria, con la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los gremios más representativos de las organizaciones agropecuarias, en un plazo no mayor a dieciocho (18) meses a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentarán lo respectivo a las condiciones diferenciales y requisitos que tendrán tanto las organizaciones como sus asociados o cooperados para entenderse como trabajadores formales en el marco de la dignificación del trabajo agropecuario.

Artículo 13. *Beneficiarios de Programas Sociales.* Los pequeños trabajadores rurales agropecuarios y sus familias no perderán su condición de beneficiarios de los programas sociales del Gobierno Nacional por las cotizaciones a la seguridad social que realicen esporádicamente, con ocasión del trabajo agropecuario

que desarrollen de manera parcial o temporal no mayor a tres (3) meses, de acuerdo con la actividad productiva.

Artículo 14. *Facultad Reglamentaria.* El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley en el plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la vigencia de esta y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para su cabal cumplimiento.

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

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

Artículo 15. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. MARCO INTERNACIONAL

La existencia de convenios internacionales nos permite dentro del país plantear dentro de su normatividad derechos y obligaciones que protejan a los trabajadores y campesinos en todos los sectores de la nación. Dentro

de los acuerdos internacionales que han permitido la estructuración, creación y fortalecimiento de la presente propuesta legislativa.

El argumento de la economía agropecuaria y de los sistemas de protección asociados a ella y a la población rural tienen unos antecedentes importantes, en la que sobresale la década del siglo XXI por el impulso notable en los vínculos entre trabajo agrícola, ruralidad y seguridad social, tomó nueva fuerza. En este renovado impulso jugó y sigue jugando un papel muy importante la OIT en la idea de señalar los desequilibrios laborales entre pobladores urbanos y rurales en muchas áreas del mundo.

La Organización Internacional del Trabajo - OIT ha estipulado doce (12) convenios internacionales dirigidos al área del trabajo agrícola, seguridad y salud en la agricultura que deben ser adoptadas por los países miembros que los hayan ratificado.

1. Convenio sobre las plantaciones, de 1958.
2. Convenio sobre la protección de la maquinaria, de 1963.
3. Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964.
4. Convenio sobre el peso máximo, de 1967.
5. Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969.
6. Convenio sobre la edad mínima, de 1973.
7. Convenio sobre el cáncer profesional, de 1974.
8. Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), de 1977.
9. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981.
10. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, de 1985.
11. Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, de 1988.
12. Convenio sobre los productos químicos, de 1990¹.

Nuestro país a la fecha ha ratificado únicamente los convenios 5) Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969, 11) Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, de 1988, y 12) Convenio sobre los productos químicos, de 1990².

La Organización Internacional del Trabajo - OIT ha estipulado once (11) convenios internacionales y catorce (14) recomendaciones encaminadas a la agricultura, que al igual que los anteriores, deben ser adoptadas por los países miembros.

1. Convenio sobre el derecho de asociación, 1921.
2. Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1921.
3. Recomendación sobre el desempleo, 1921.
4. Recomendación sobre el alojamiento, 1921.
5. Recomendación sobre el seguro social, 1921.
6. Convenio sobre los trabajadores migrantes, de 1949.
7. Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1951; y la Recomendación que lo acompaña.

¹ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000). Seguridad y salud en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza. Pág. 17-20.
² *Ibidem*. Pág. 19 y 20.

8. Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 y la Recomendación que lo acompaña;

9. Convenio sobre la protección de la maternidad, 1952 y la Recomendación que lo acompaña.

10. Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955.

11. Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966.

12. Recomendación sobre los arrendatarios y aparceros, 1968.

13. Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 y la Recomendación que lo acompaña.

14. Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 y la Recomendación que lo acompaña.

15. Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 y la Recomendación que lo acompaña.

16. Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 y la Recomendación que lo acompaña.

17. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

De los cuales Colombia únicamente ha ratificado 1) Convenio sobre el derecho de asociación, de 1921, 2) el Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, de 1921, 7) el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1951, 9) el Convenio sobre las vacaciones pagadas, de 1952, 16) el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985, y 17) el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989³.

La Organización de las Naciones Unidas - ONU desde el año 1993 al evidenciar las multitudinarias manifestaciones y movilizaciones para la defensa de los derechos de los pueblos a sus territorios, semillas, agua y bosques, y a las negociaciones por más de diecisiete (17) años del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, con Campesinas, Campesinos, trabajadores y trabajadoras, pescadores y pescadoras de Asia, África, las Américas y Europa, adoptó el día dieciocho (18) de diciembre de 2018 la "Declaración de la ONU de derechos de campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales" (UNDROP, por sus siglas en inglés)⁴, con el apoyo de Organizaciones no gubernamentales aliadas, movimientos sociales de productores de alimentos.

La Declaración reconoce las Campesinas y Campesinos y las personas que habitan zonas rurales como agentes fundamentales para superar las crisis actuales causadas por la pandemia e inflación mundial. Convirtiéndose en un instrumento transcendental para robustecer las luchas y propuestas de los movimientos rurales, y sienta una figura jurídica internacional que orienta la legislación y las políticas públicas en todos los niveles institucionales en beneficio de quienes alimentan al mundo⁵.

La responsabilidad de su adaptación e implementación a los distintos contextos nacionales recae sobre los Estados miembros de la ONU, los movimientos sociales y la sociedad civil en cada rincón del mundo, razón por la

cual se estructuró el presente Proyecto de Ley, utilizando la oportunidad histórica para lograr su implementación.

2. MARCO INTERNO

La realidad rural colombiana es heterogénea y por ello las políticas creadas para una realidad rural homogénea han colisionado con el mundo, lo que ha conducido a que no se apliquen o resulten inadecuadas para lograr sus objetivos. La contradicción no establece las condiciones para ajustarse al entorno rural y agrario. Así las cosas, el tratamiento que se les ha dado a los campesinos trabajadores es el de un contrato por obra o labor determinada y/o un contrato civil, desnaturalizando su contrato laboral, ocasionándoles un obstáculo para efectuar las exigencias del número de cotizaciones y edad requeridas para adquirir el derecho a la pensión por jubilación. Por lo anterior, el proyecto de ley busca armonizar y equilibrar estas disposiciones de modo que permitan cumplir con los principios planteados en el preámbulo de la Constitución de 1991, y los propósitos del Estado Social de Derecho⁶.

Las personas que se encuentran en el sector agropecuario han padecido durante años el abandono de las entidades e instituciones gubernamentales, esta situación ha ocasionado atraso tecnológico, déficit presupuestal. Según el Departamento Nacional de Planeación, el 84,7% del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, en los que el 44,7% de la población es pobre. En estas zonas la incidencia de la pobreza es 3,2 veces mayor que la de las ciudades. Pese a esta situación, se produce el 68% de los alimentos que se consumen en el país, por lo que aún bajo las dificultades del sector agropecuario contribuye en promedio 6,2% del PIB total y genera el 16,3% del empleo en Colombia⁷.

Pese a este aporte al país, los trabajadores campesinos reciben como contraprestación a las labores realizadas 1/3 de lo que reciben los trabajadores en las ciudades. Esta situación puede ser ocasionada debido a la oferta de empleos de manera estacionaria en mercado laboral rural y en el sector agropecuario. Efectivamente, de los 4,8 millones de personas que se encuentran en el mercado laboral rural, 4,6 millones están ocupados, con ingresos insuficientes y con dificultad de acceso a servicios laborales.

Según la Misión para la transformación del campo, "Alrededor de las dos terceras partes del empleo que se genera en el campo, es generado por la actividad agropecuaria y en pésimas condiciones en lo que se refiere específicamente a la seguridad social (...) pertenecer al sector agropecuario hace menos probable que los trabajadores se afilien a los sistemas de pensiones"⁸. En parte porque en estas zonas, el mayor problema es el desempleo, por lo cual el modelo por regla es sistema subsidiado en una forma de compensación a dicha falta de empleo.

De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario del año 2014, de los 725.225 productores agropecuarios que habitan en las zonas rurales alejadas, el 93,8%

⁶ Serie rutas para la paz - Diseños institucionales para la gestión territorial de paz. Fundación Konrad Adenauer. Pág. 84.

⁷ Pobreza y Desigualdad en Colombia: diagnóstico y estrategias. Departamento Nacional de Planeación, BID Banco Mundial, PNUD, CEPAL y CAF. Bogotá

⁸ Ruralidad y empleo rural en Colombia: aproximación a la metodología de la OECD. Contraloría General de la República. Bogotá. ACOSTA, RAMÍREZ, PARDO, BOTIVA y URIBE, (2014). P. 8.

³ Ibídem. Pág. 19, 20.

⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales - Libro de ilustraciones. La Vía Campesina, marzo 2020. Pág. 7.

⁵ Ibídem. Pág. 7.

se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud. Pese a esto, de ellos el 80,5% lo está al régimen subsidiado, mientras que solo el 12,5% se encuentra afiliado al régimen contributivo y el 0,8% a regímenes especiales. El 4,1% restante no está afiliado al Régimen de Seguridad Social en Salud en alguno de los regímenes.

Bajo este escenario, la población campesina joven ha optado por la migración. De acuerdo con el Censo realizado en el año 2005 la población rural era cercana a los siete millones de personas, mientras que de acuerdo con datos del Censo Nacional Agropecuario 2014 (CNA-2014), apenas en la actualidad llega a cinco millones. Durante este tiempo los hogares unipersonales han aumentado del 11,1% del total al 19,1%, en tanto que, el número de viviendas desocupadas en el campo aumentó de 11,5 a 13,5%, y las ocupadas disminuyeron, de 87,1 a 76,7%.

Como resultado de lo anterior, la urbe campesina trabajadora se ha envejecido. La información disponible permite señalar que mientras hace diez años en el 64,2% de los hogares había niños menores de 15 años, para el 2014 apenas el 50% de los hogares los tenían. Según esta medida, en el 39,5% de los hogares hay uno o más adultos mayores, mientras que hace diez años el porcentaje era del 30%. Escenario que plantea enormes retos, pues que, por un lado, el país aún muestra una fuerte dependencia de la producción agropecuaria, en especial la que tiene que ver con la de economía familiar, y por el otro, la fuerza de la expulsión de población rural a las zonas urbanas (acentuada por la intensidad del conflicto armado que se vivió en Colombia) ha hecho difícil que el mercado laboral urbano haya podido asimilar estos saldos migratorios.

Ante este horizonte, los diferentes Estados han solicitado en que las políticas gubernamentales se junten en avanzar en la dimensión productiva del sector agrícola como forma de generar bienestar social. De acuerdo con estos planteamientos, el Estado debe participar en el desarrollo de las zonas rurales y del sector agrícola a partir de crédito, asistencia técnica o servicios de extensión y, principalmente, a partir de acceso a la tierra⁹.

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

Las dificultades por las que atraviesa el sector agropecuario, son generadas por una organización laboral agropecuaria inestable, con altos niveles de informalidad, sumado a las dificultades para acceder al sistema general de seguridad social y subsidios que agudizan las condiciones de pobreza, puesto que afectan la oferta de empleo, debido a que los subsidiados no trabajan por miedo a perder los subsidios y si lo hacen

evitan la formalización (esto es importante debido al carácter estacional del empleo rural).

Podemos afirmar que la inseguridad en el acceso al sistema general de seguridad social ha acentuado la migración a las zonas urbanas o bien ha producido inactividad. Migración que afecta igualmente la productividad. Por lo cual, el no modificar estas circunstancias, en algunos años no habrá quien cultive y proteja la tierra. Por ello se deben generar estrategias efectivas de protección al recurso humano rural y en especial al agropecuario.

Se busca con este proyecto instaurar una alternativa en los métodos de formalización laboral, a partir de un régimen especial para trabajadores del sector rural. Con las que el gobierno nacional concentre en hacer uso de los subsidios vocación productiva, reconociendo la naturaleza del trabajo agrícola, estimulen a los trabajadores a emplearse, junto con el alivio a la carga económica para los medianos y pequeños empresarios agrícolas, a través de la compensación subsidiada de las obligaciones laborales. Una vez identificadas y focalizadas las personas que sean o aspiren a ser pequeños campesinos trabajadores, este sistema de registro permite establecer un régimen especial para su afiliación al sistema de seguridad social.

Es necesario indicar que la iniciativa legislativa busca superar el modelo de atención y subsidios del posconflicto. Debido a que asume un rol protagónico y transformador de las víctimas, con el objetivo de permitirles, progresivamente recuperar su carácter de campesinos y campesinas trabajadores, así como de empleadores agropecuarios. El proyecto permite la formalización del empleo rural y, en ese sentido, el aumento de los aportes y el recaudo del sistema pensional.

3. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

En busca de la protección a los campesinos, campesinas y pequeños trabajadores rurales agropecuarios en los últimos años se han radicado diversos proyectos de ley que intentan mejorar la productividad, la generación de ingresos y la dignidad de empleo en las zonas rurales del país, dentro de los que podemos encontrar:

I. Proyecto de ley número 251 de 2013, Senado, *por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino*¹⁰. Iniciativa que fue archivada de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, y con el cual, se buscaba garantizar el acceso a los beneficios sociales, educativos, y de capacitación para la productividad de los campesinos colombianos, tratando de apuntar a la sostenibilidad del campo mediante el bienestar de sus pobladores. Se presentó nuevamente en el año 2014 como el **Proyecto de ley número 013 de 2014, Cámara,** pero lastimosamente fue archivado por tránsito en legislatura.

II. Proyecto de ley 201 de 2014, Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar a la población de Agricultores y Pescadores Colombianos el acceso a una pensión de jubilación campesina y se dictan otras disposiciones.* Iniciativa examinaba el ajuste del Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia como administrador de los recursos, para establecer una pensión de jubilación a los trabajadores del campo dedicados a la agricultura y los pescadores artesanales, quienes debido a sus condiciones socioeconómicas no lograrían alcanzar una pensión de jubilación. Fue archivada por tránsito en la legislatura.

III. Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2016, Senado, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la*

⁹ JUNGUITO, Roberto; PERFETTI, Juan José, y BECERRA, Alejandro (2014). Desarrollo de la agricultura colombiana. Fedesarrollo. Bogotá. Pp. 35-48.

tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular. Con la cual, se reconocerá a los campesinos y campesinas como sujetos de especial protección. Fue archivada por tránsito en la legislatura.

Finalmente es importante y necesario destacar que en la legislatura 2018-2022, el doctor Luciano Grisales Londoño por el Departamento del Quindío radicó una iniciativa legislativa en el mismo sentido, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso 190 de 2021, iniciativa a la cual, no se le dio debate en la Comisión Quinta y posteriormente fue archivada. En Agradeciendo los postulados presentados, el presente proyecto de Ley toma como orientación sus premisas bajo consideraciones análogas y actualizadas. Correspondiendo a la importancia significativa que tiene para Colombia la dignificación del sector rural, y el reconocimiento de la labor de los campesinos, campesinas y pequeños trabajadores rurales agropecuarios, se plantea esta iniciativa legislativa en la nueva legislatura.

La versión que se pone a discusión de los miembros del Congreso de la República ha sido construida para una mejor armonización con la legislación existente y los cuantiosos requerimientos de diferentes actores que confluyen en la dignificación del sector rural.

4. MARCO NORMATIVO

En Colombia el debate mayor ha surgido en torno a los sistemas de seguridad para la población rural, debido a que como es conocido uno de los mayores inconvenientes de las áreas rurales es el conflicto armado, seguido de la baja calidad de empleos, situación que ocasiona bajos ingresos para los trabajadores agropecuarios.

Para comprender de mejor forma la importancia del proyecto de ley propuesto debemos observar las normas que integran nuestro ordenamiento, y que se aplican de forma directa al objetivo de la iniciativa legislativa.

4.1. Constitución Política

La Constitución Política de 1991 establece en los artículos 48, 53, 54, 55, 56 y 57 garantías laborales y de seguridad social para las personas que habitan el territorio, en las que como se verá, son derechos fundamentales de carácter obligatorio.

- **“Artículo 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”. (Subrayado fuera de texto).

- **“Artículo 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación

e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”. (Subrayado fuera de texto).

- **“Artículo 54.** Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”. (Subrayado fuera de texto).

- **“Artículo 55.** Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”. (Subrayado fuera de texto).

- **“Artículo 56.** Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

La ley reglamentará este derecho.

Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento”.

- **“Artículo 57.** La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas”.

Así mismo, la Constitución Política de Colombia ha establecido en el desarrollo sostenible, y acceso progresivo a la propiedad de la tierra como principios y deberes del Estado, con el fin de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer los derechos de las generaciones futuras. Estos principios son desarrollados en los artículos:

- **“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”. (Subrayado fuera de texto).

- **“Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

- **“Artículo 66.** Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

- **“Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la

participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

- **“Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

4.2. Leyes

Dentro de las Leyes que integran el marco de desarrollo de la propuesta legislativa “por medio de la cual se establece la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños trabajadores rurales agropecuarios” encontramos:

- **Ley 70 de 1993.** Crea la figura de las titulaciones colectivas para las comunidades afrocolombianas, dotándolas de autonomía y protección equivalente al otorgado por la Constitución Política de 1991 a los pueblos indígenas.

- **Ley 101 de 1993.** La cual tuvo como intención proteger la producción de alimentos, redimir las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales.

- **Ley 160 de 1994.** Mediante la cual, crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, organizando la propiedad, el uso de la tierra, creando la unidad agrícola familiar y organiza las comunidades rurales y ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.

- **Ley 607 de 2000.** Modificó la Ley 101 de 1993, crea y establece el funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria -UMATA en la asistencia técnica.

- **Ley 100 de 1993.** Ley importantísima materia del sistema de seguridad social.

- **Ley 1122 de 2007.** Cambia el monto y la distribución de los aportes al régimen contributivo.

- **Ley 1393 de 2010.** Establece un tope a los pagos laborales no constitutivos de salarios.

5. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa pretende actualizar en la dignificación y reconocimiento de la labor de que desempeñan los campesinos, campesinas y pequeños trabajadores rurales agropecuarios, partiendo de aplicar la “Declaración de la ONU de derechos de campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales”, los diferentes convenios que ha Convenido la Organización Internacional del Trabajo - OIT, a la legislación colombiana. Por lo cual, se aspira con el Proyecto de ley a mejorar las condiciones de vida y condiciones socioeconómicas de los pequeños trabajadores rurales agropecuarios, generando con esto dinamizar la producción agropecuaria.

Debe señalarse, en todo caso, que en el marco del cumplimiento del acuerdo de paz suscrito entre el Estado colombiano y las Farc-EP, específicamente en el subpunto 1.3.3.5. se hace referencia a la formalización laboral rural y a la protección social, y en este sentido, se establece

que el gobierno nacional deberá fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural y con un enfoque diferencial.

Se debe recordar que el Acuerdo Final Mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política con la firme intención de investir, estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final, el cual permite la construcción de una paz estable y duradera. El artículo transitorio menciona que, “*En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales*”. Artículo de gran trascendencia para la paz de Colombia, vigente a la fecha puesto que estableció regir hasta la finalización de tres periodos presidenciales completos una vez se suscribió el acuerdo final. De acuerdo con esto, el Acto Legislativo ordenó en su párrafo segundo que todas “*Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final*” (Subrayado fuera de texto). El Gobierno Nacional para la época del Acuerdo Final tuvo claro que por su trascendencia e impacto institucional algunos temas sustantivos requerían de discusiones más amplias en las que participara la comunidad, y las entidades que coordinan estos procesos.

El presente proyecto de ley eleva a categoría legal, la dignidad del campo rural dentro del Estado Social de Derecho, puesto que, elevar el ingreso de los trabajadores que laboran en el campo, y robustecer las garantías de su estabilidad laboral, ocasiona que más jóvenes permanezcan en el campo. Como conclusión el proyecto de ley genera un estímulo a la productividad agropecuaria de la economía campesina familiar, y como resultado esto, ralentiza el envejecimiento de la población rural cumpliendo los principios fundamentales de la Constitución Política de 1991, el Acuerdo final de paz, los Convenios Internacionales de la OIT, y la fundamental Declaración de la ONU frente a los derechos de campesinos, campesinas y otras personas que trabajan en áreas rurales.

6. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto de ley y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, el presente proyecto ley estatutaria no configura en principio un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, pues es un proyecto que no versa sobre derechos u obligaciones particulares.

Constitución Política de 1991

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

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

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

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

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

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

Así las cosas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del

proyecto según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

Ley 5ª de 1992

“**Artículo 286.** Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas. <Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Frente al Proyecto de ley, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los congresistas que pudieran verse beneficiados de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley, o si su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil pudieran verse beneficiados de las disposiciones contenidas en el presente proyecto. Lo anterior, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2022
CÁMARA**

por medio del cual se establece la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto

El Congreso de Colombia

DECRETA:

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer la obligación a los productores e importadores de cigarrillo, tabaco, y sus derivados, cigarrillos electrónicos, y dispositivos electrónicos de administración de nicotina y otras sustancias tóxicas, de implementar la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de estos productos incluyendo el tratamiento posconsumo de todos los residuos generados bajo el principio de Responsabilidad Extendida del Productor.

Artículo 2°. *Obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*

a) Elaborar la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto, en

el entendido de la recolección, transporte, tratamiento, reciclaje y disposición final.

b) Garantizar la realización de acciones de información, educación y comunicación en todos los aspectos que contemplen los temas relacionados con consumo y disposición responsable de los residuos del producto.

c) Dar a conocer la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto.

d) Entregar herramientas para instituciones públicas y privadas que incentiven la correcta gestión ambiental de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto.

e) En el marco de la estrategia que se formule, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá establecer las multas que crea convenientes a las empresas que no cumplan con las metas de recolección anual de colillas y los protocolos de disposición final de este tipo de residuos.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las metas de recolección anual de colillas y los protocolos de disposición final para este tipo de residuos, dispuestos en la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de estos productos.

Parágrafo transitorio: A partir de la promulgación de la presente ley, en un término no superior a diez (10) meses, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco y cualquier otro residuo generado de estos productos, que deberán acatar los productores e importadores de tabaco, cigarrillos y cigarrillos electrónicos.

Artículo 3°. *Obligaciones del productor e importador de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos*

Consumo: El productor e importador deberá crear, entregar e instalar colilleros en los sitios donde se distribuyan esta clase de productos y garantizar la recolección y transporte de estos.

Disposición final: Las empresas productoras e importadoras deberán acatar las directrices emanadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, donde se establecerán las metas y la forma en que se hará la disposición final de estos residuos, de acuerdo con la estrategia para la gestión integral establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con el parágrafo del artículo 2°.

Parágrafo. Se prohíbe el uso de cualquier marca comercial de empresas productoras e importadoras de estos productos en los colilleros, así como cualquier referencia publicitaria en los mismos.

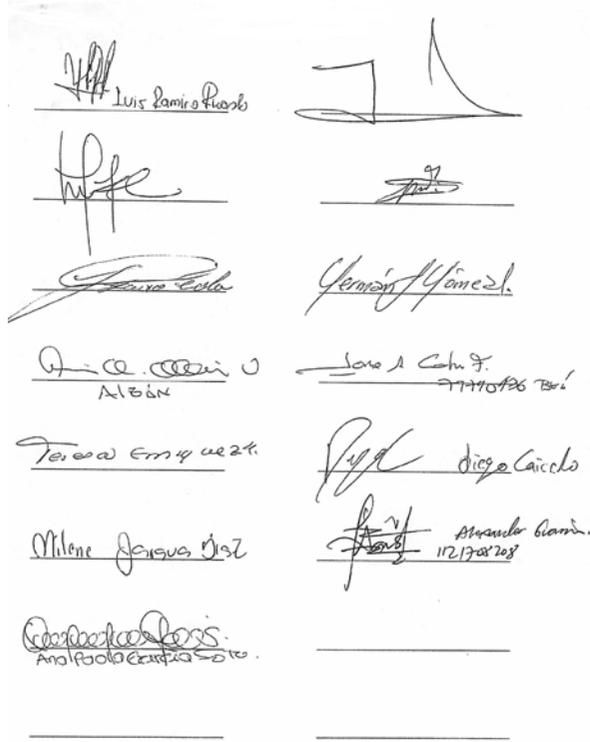
Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Astrid Sánchez Monste de Oca
ASTRID SÁNCHEZ MONSTE DE OCA
Representante por el Chocó

Juan Pablo Salazar

Karen Lopez

Juan Pablo Salazar



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Es la primera vez que el proyecto de ley se radica bajo el título “por medio del cual se establece la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto”, pese a esto, se debe indicar que el doctor **Ciro Fernández Núñez**, de Santander, trabajó en los años 2020 y 2021, bajo la denominación de: “por medio del cual se establece el manejo posconsumo para colillas de cigarrillos y otros residuos de tabaco”, proyecto de ley que orienta la presente propuesta Legislativa bajo consideraciones análogas y actualizadas. Correspondiendo a la importancia significativa que tiene para Colombia contar herramientas en materia ambiental, se plantea esta iniciativa legislativa en la nueva legislatura.

La presente iniciativa legislativa integra en su articulado las percepciones frente al proyecto emitidas por FENALCO, Federación Nacional de Departamentos, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Salud y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de permitir una mayor discusión y fortalecer la labor en la recolección de estos residuos.

2. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE LEY

La presente propuesta legislativa instaura una obligación a los productores e importadores de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, el tratamiento posconsumo para las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y sus derivados y cualquier otro residuo generado de este producto bajo el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP). Con la regulación de estas acciones se anhela certificar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, y provocar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) definió la Responsabilidad Extendida del Productor - REP, como una política ambiental, en la cual, la responsabilidad del productor por su producto es extendida hasta el momento del posconsumo en el

final del ciclo de vida de este (Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo)¹.

La política de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) se consigue identificar a partir de dos postulados:

- Se desplaza la responsabilidad (física y/o económica; completa o parcial) de la gestión del posconsumo hacia el productor, alejándose de la responsabilidad del Estado y de los usuarios²;

Se proveen incentivos a los productores para que consideren los aspectos ambientales en el momento del diseño de sus productos, buscando la mayor durabilidad de estos y un mejoramiento de su calidad.

Guiar en este orden de ideas, esta invitación es necesaria en tanto que permitirá el mejoramiento de recolección de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto, la reducción de los residuos, y la inclusión de nuevas figuras económicas en el tratamiento y la gestión de estos.

La iniciativa legislativa se plantea como un postulado en el que se adecuen mecanismos adecuados de disposición final para los residuos de estos recursos. Es importante realizar un reconocimiento a la campaña “No Más Colillas Bogotá” que cooperó en la recopilación de diversos datos que se presentan en la exposición de motivos.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente propuesta iniciativa legislativa está integrada por un título único, y 4 artículos en los que se plantea la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto, de la siguiente forma:

TÍTULO ÚNICO.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto.

Artículo 2°. Obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 3°. Obligaciones del productor e importador de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos.

Artículo 4°. Vigencia.

4. MARCO INTERNO

En Colombia, el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor se ha integrado a partir de la expedición de la Ley 1672 de 2013, que estableció los lineamientos de la REP en la política pública de gestión integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE). De igual forma, la primera regulación sobre Responsabilidad Extendida del Productor - REP en nuestro país, relativa a los pesticidas y a los envases y embalajes contaminados con estas sustancias, entró en vigor en 2007. Para 2010 se habían introducido seis normas adicionales, referidas a medicamentos, baterías de plomo ácido, pequeñas baterías, neumáticos usados, computadoras y lámparas.

Hoy en día existen programas de voluntariado sobre Responsabilidad Extendida del Productor para teléfonos celulares, aceites y cartuchos de tóner y de tinta usados.

¹ CAICEDO CARRILLO, Santiago Andrés. ¿Es la responsabilidad extendida del productor una necesidad para el manejo de plásticos de envases y empaques a lo largo del ciclo de vida de un producto? 2020.

² URREA URREGO, Julián David, et al. Construcción de un visor geográfico para la visualización de información de la Organización” No Más Colillas Colombia” en el territorio colombiano.

Sin embargo, como ha afirmado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCOE), “la ambiciosa política de Responsabilidad Extendida del Productor de Colombia está contribuyendo a la promoción de la recogida de residuos peligrosos, pero en mucha menor medida a su reciclaje”³.

No obstante, en el campo de los residuos generados por el consumo de tabaco, no se ha avanzado mucho. Un informe realizado por miembros de la Universidad Piloto de Colombia plantea que al menos “94.9 millones de colillas de cigarrillo con un peso aproximado de 16 toneladas, son arrojadas anualmente sobre el espacio público circundante a las zonas de bares y discotecas de la ciudad de Bogotá” (Lozano-Rivas, Bonilla, Salinas, & al, 2016, pág. 57). Tristemente, no existen estudios de carácter nacional que den cuenta del total de colillas que corren la misma suerte.

De acuerdo con cifras de la Alcaldía de Bogotá, “cerca de 324 toneladas de colillas de cigarrillo se recogen anualmente de las calles de Bogotá, es decir que al día los ciudadanos arrojan más de 5 millones de estos desechos al suelo”⁴ (Alcaldía de Bogotá, 2019). El Efecto de estas situaciones muestran la importancia de la complicación al que se enfrenta Colombia.

La Alcaldía de Bogotá en el año 2019 construyó una propuesta de resolución, sin igual en el país, orientada a declarar al Sistema Hídrico del Distrito Capital como una zona libre de humo de tabaco, cigarrillos y otros desechos de este tipo, al tiempo que establece en su artículo quinto la Responsabilidad Extendida del Productor a los productores de estos productos.

El proyecto de ley se convierte en una necesidad inimaginable, debido a la poca o nula información que se tiene de la contaminación que causan estos residuos al ambiente, ecosistemas, fauna y flora.

5. MARCO INTERNACIONAL

A nivel mundial la noción de Responsabilidad Extendida del Productor se ha efectuado en varios Estados, aunque son diversas las características de los productos integrados. Se acoge por algunos gobiernos para transferir el costo de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios del consumidor a los productores, con el fin de minimizar los efectos de los productos que pueden ser o son dañinos en la etapa de posconsumo por su volumen, toxicidad y reciclabilidad.

Adquiere especial relevancia esta enunciación en lo referente a los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto. En Estados Unidos, por ejemplo, la industria tabacalera es número 18 en la lista de industrias con desechos químicos⁵. Así mismo se afirma que: “El 97% de los cigarrillos que se consumen hoy en día a nivel mundial tienen filtros. De estos, más del 80% son de acetato de celulosa. Estas colillas son la mayor causa de basura en el mundo. Se estima que se desechan más de 4,5 trillones de colillas por año. Estas pueden tardar hasta 25 años en degradarse. Las colillas concentran las sustancias tóxicas del humo”⁶.

Es urgente identificar herramientas de gestión posconsumo que garanticen un adecuado procedimiento

de estos residuos. Conocer la alta concentración de elementos tóxicos en dichos residuos es una razón fundamental para avanzar en esta tarea.

Múltiples Estados han modernizado sus análisis y estudios, con el fin de identificar el mejor enfoque en lo que refiere a acabar con este problema ambiental mundial. En este mismo sentido, el doctor Thomas Novotny, docente de la San Diego State University, esboza como recomendación que se debe aplicar el principio de Responsabilidad Extendida del Productor a estos residuos, afirmando que al menos 32 Estados de los Estados Unidos ya han establecido leyes de Responsabilidad Extendida del Productor que ponen los costos de reciclaje o disposición segura para ser cubiertos por los productores de estos artículos⁷.

6. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto de ley y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, el presente proyecto ley estatutaria no configura en principio un beneficio particular, actual y directo para ningún Congresista, pues es un proyecto que no versa sobre derechos u obligaciones particulares.

Constitución Política de 1991

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

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

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del Congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista

³ OCDE, 2014, pág. 166.

⁴ ORTIZ PUENTES, María Camila; ROJAS RIVERA, Angye Katherine. Formulación y evaluación de una empresa productora y comercializadora de cuadernos a base de colillas de cigarrillo recicladas en la ciudad de Bogotá. 2021.

⁵ Ministerio de Salud de Argentina, s. f.

⁶ Ministerio de Salud Argentina, s. f.

⁷ NOVOTNY, Thomas E.; SLAUGHTER, Elli. Tobacco product waste: an environmental approach to reduce tobacco consumption. Current environmental health reports, 2014, vol. 1, No. 3, p. 208-216.

o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016- 00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

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

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el Congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del Congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del Congresista y los suyos. [...].

Así las cosas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

Ley 5ª de 1992

“**Artículo 286.** Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. <Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Frente al proyecto de ley, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los Congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte en empresas productoras, importadoras de cigarrillo, tabaco, picaduras o derivados de estos productos o cuando alguna empresa productora, importadora de cigarrillo, tabaco, picaduras o derivados ha destinado recursos en la campaña del Congresista. Lo anterior, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

7. BIBLIOGRAFÍA

[1] CAICEDO CARRILLO, Santiago Andrés. ¿Es la responsabilidad extendida del productor una necesidad para el manejo de plásticos de envases y empaques a lo largo del ciclo de vida de un producto? 2020.

[2] URREA URREGO, Julián David, *et al.* Construcción de un visor geográfico para la visualización de información de la Organización “No Más Colillas Colombia” en el territorio colombiano.

[3] OCDE, 2014, pág. 166.

[4] ORTIZ PUENTES, María Camila; ROJAS RIVERA, Angye Katherine.

Formulación y evaluación de una empresa productora y comercializadora de cuadernos a base de colillas de cigarrillo recicladas en la ciudad de Bogotá. 2021.

[5] Ministerio de Salud de Argentina, s. f.

[6] Ministerio de Salud Argentina, s. f.

[7] NOVOTNY, Thomas E.; SLAUGHTER, Elli. Tobacco product waste: an environmental approach to reduce tobacco consumption. Current environmental health reports, 2014, vol. 1, No. 3, p. 208-216.

Formulario de la Cámara de Representantes, Secretaría General. El día 02 de Agosto del año 2022. Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo. No. 096 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Astrid Sanchez, HR Luis Ramiro Ricardo, HR German Gomez, HR Ana P. Garcia y otros HR RR. SECRETARIO GENERAL.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 4ª de 1992 con el objeto de establecer los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno nacional para fijar los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno nacional para fijar los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso en virtud de las competencias establecidas en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución y los principios constitucionales de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, equidad, progresividad, solidaridad y prevalencia del interés general.

Artículo 2º. Adiciónese un (1) párrafo al artículo 2º de la Ley 4ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 2º. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;

c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;

d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;

e) La utilización eficiente del recurso humano;

f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;

g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;

h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;

i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;

l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;

m) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

Parágrafo. Las circunstancias que justifican el reconocimiento de los gastos de representación o las primas para los miembros del Congreso nacional de las que habla el presente artículo no solo deben acreditarse de forma general al momento en que el Gobierno expida la regulación de la materia. Estas circunstancias, así como la necesidad de su reconocimiento para el ejercicio de las funciones del Congreso, también se deberán acreditar mensualmente, de forma individual por cada Congresista, de conformidad con los criterios y valores fijados por el Gobierno para hacer efectivo su pago, una vez expedida la norma que los reconoce. Para el reconocimiento individual de los gastos de representación se deberá acreditar la asistencia presencial a las sesiones y en ningún caso podrán superar el 60% del sueldo básico vigente al momento de la promulgación de la presente ley.

Artículo 3º. Adiciónese un (1) párrafo transitorio al artículo 8º de la Ley 4ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 8º. El Gobierno nacional, en desarrollo de la presente ley, determinará dentro de los diez(10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso nacional, a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política.

La asignación mensual de que trata el presente artículo se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (1º) de enero de 1992.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional, en desarrollo de la presente ley, dentro de los treinta (30) días siguientes a su promulgación, adecuará el reconocimiento de los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso del Congreso nacional, a lo dispuesto en los párrafos 1º y 2º del artículo 2º de la presente ley. Esta adecuación no modificará el valor del sueldo básico vigente y tendrá efectos a partir del veinte (20) de julio del año 2022, sin perjuicio de la continuidad de la aplicación del artículo 187 de la Constitución Política.

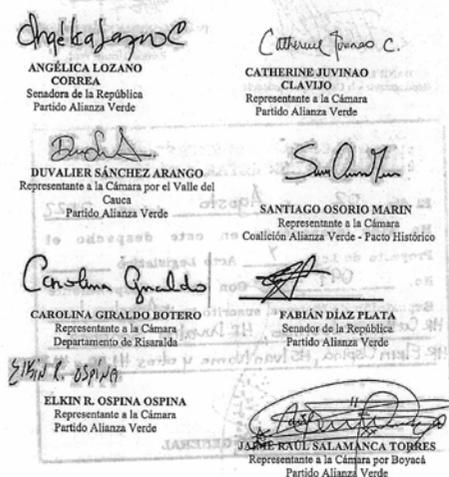
Artículo 4º. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, iguale a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso para el año 2021, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

A partir de la vigencia fiscal siguiente a la promulgación de la presente ley, la remuneración de los Congresistas no será entendida como criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de otros funcionarios públicos. Para ello, dentro de los treinta (30) días siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional deberá expedir una nueva norma para la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios cuya remuneración se determina a partir de la remuneración mensual de los Congresistas.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Contenido

1. Objetivo y resumen del proyecto.
2. Justificación.
3. Antecedentes.
 - 3.1. La Consulta Popular Anticorrupción.
 - 3.2. Bloqueo institucional para reducir el salario de los Congresistas por medio de los mecanismos legislativos ordinarios.
4. Motivos que sustentan la propuesta.

4.1. Comparación internacional del salario de los Congresistas.

4.2. Desigualdad en la tasa de aumento salarial.

5. Repercusiones presupuestarias.

6. Test de proporcionalidad de la medida adoptada en el presente proyecto de ley.

6.1. Demostración de la idoneidad de la medida

6.2. Demostración de la necesidad de la medida

6.3. Demostración de la proporcionalidad estricta.

7. No existe un conflicto de interés por parte de los Congresistas para votar el proyecto de acto legislativo.

1. Objetivo y resumen del proyecto

El objetivo de la presente ley es modificar los artículos 2°, 8° y 15 de la Ley 4ª de 1992, con el fin de establecer (i) la obligación de justificar el reconocimiento de los gastos de representación y las primas de los Congresistas de forma periódica y permanente, (ii) prohibir el reconocimiento de gastos de representación por la asistencia virtual a las sesiones del Congreso, (iii) fijar el tope del 60% sobre el sueldo básico para los gastos de representación y (iv) evitar que se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.

Lo anterior con el objeto de materializar los principios constitucionales de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, equidad, progresividad, solidaridad y prevalencia del interés general con relación al salario de los Congresistas, así como avanzar en el cumplimiento del punto 1 de la Consulta Anticorrupción.

Se trata entonces de un ejercicio de autorregulación del Congreso, que permite avanzar en la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la institución legislativa y que además la tiene la competencia en virtud del artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución.

2. Justificación

En primer lugar, el presente proyecto permite aclarar que la obligación vigente de justificar las condiciones que permiten el reconocimiento de los gastos de representación y las primas de los Congresistas también debe aplicarse de forma individual y periódica al momento del pago de estos conceptos a cada Congresista. Por lo cual, en caso de que cada Congresista no justifique la necesidad del reconocimiento de estos conceptos dentro del ejercicio de sus funciones, no le podrán ser reconocidos y pagados estos valores. Esto no solo garantiza que estos valores sean pagados únicamente en proporción de los gastos que incurran los Congresistas en el ejercicio de sus funciones, materializando el principio de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, sino que permite reducir el salario de los Congresistas que no logren acreditar dichos gastos.

En segundo término, la prohibición del reconocimiento de gastos de representación por la asistencia virtual a las sesiones es necesaria para garantizar el principio de equidad en un Estado Social de Derecho, pues el reconocimiento de gastos de representación de los Congresistas se da en virtud de las “especialísimas funciones de los Congresistas, su diversa procedencia territorial, la necesidad de sesionar ordinariamente en la capital de la República (art. 140 C. P.) y la dedicación exclusiva a sus funciones por perentoria exigencia del artículo 180-1 de la Constitución”¹ Por lo cual, es claro que en el escenario de sesionar virtualmente no existe la necesidad del reconocimiento de gastos de

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-608 de 1999. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

representación, pues las anteriores circunstancias no se justifican.

En tercer lugar, la limitación del valor de los gastos de representación de los Congresistas al 60% del sueldo básico vigente se hace en aplicación de los principios constitucionales de progresividad, solidaridad y prevalencia del interés general, pues esto permite avanzar en la eliminación de privilegios para los dirigentes políticos en Colombia, así como reducir la brecha entre la remuneración de los altos dignatarios y el resto de la población colombiana. Más aún cuando nos encontramos en contexto de una grave crisis económica y social, a partir de las condiciones históricas del país relacionadas con el conflicto armado y las graves afectaciones generadas por la pandemia del COVID-19.

Lo anterior, se puede evidenciar de una forma palpable cuando tenemos en cuenta la siguiente información:

(i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el Índice de Gini² más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras.

(ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo. El salario mensual de un Congresista en 2022 (\$34.418.133) equivale a 34.4 SMLMV de ese año (\$1.000.000).

Disminuir la asignación salarial de los Congresistas permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los Congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubica la asignación salarial de los Congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

3. Antecedentes

3.1. La Consulta Popular Anticorrupción

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

¿Aprueba usted reducir el salario de los Congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes - SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los Congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

PREGUNTA 2. CÁRCEL A CORRUPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?

PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número

anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?

PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

PREGUNTA 5. CONGRESISTAS DEBEN RENDIR CUENTAS DE SU ASISTENCIA, VOTACIÓN Y GESTIÓN

¿Aprueba usted obligar a Congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?

PREGUNTA 6. HACER PÚBLICAS LAS PROPIEDADES E INGRESOS INJUSTIFICADOS DE POLÍTICOS ELEGIDOS Y EXTINGUIRLES EL DOMINIO

¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?

PREGUNTA 7. NO MÁS ATORNILLADOS EN EL PODER: MÁXIMO 3 PERÍODOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

A través de la Resolución número 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “Consulta Popular Anticorrupción” y su comité promotor.

Mediante Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

En consecuencia, comunicó dicha Resolución al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...” con una votación por el SÍ de 86 votos y ninguno por el No.

² Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto número 1028 “*por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones*”, mediante el cual se convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el domingo 26 de agosto de 2018.

Durante la votación del 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.674.951 y la pregunta 1 tuvo una votación de 11.667.702 sufragios, de los cuales 99.16% fueron por el SÍ y un 0.83% por el NO. No obstante lo anterior, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

3.2. Bloqueo Institucional para reducir el salario de los Congresistas por medio de los mecanismos legislativos ordinarios

Han sido numerosos los intentos por materializar la iniciativa de reforma constitucional que permite disminuir la remuneración mensual de los Congresistas, así como el establecimiento de topes de la misma. Estas iniciativas han sufrido un bloqueo que hace imposible que el Congreso se manifieste de fondo sobre la autorregulación de los salarios de sus integrantes.

El 16 de septiembre de 2015 se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 con el objetivo de incluir un límite constitucional en el literal e, numeral 17 del artículo 150, conforme el cual se fija, mediante ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de

la Fuerza Pública. En este proyecto se propuso incluir un tope constitucional de 30 salarios mínimos a la asignación mensual de los Congresistas. Dicho proyecto fue acumulado el 18 de septiembre del mismo año con el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015, en contra de la voluntad de los autores y autoras, incluso acumulando propuestas normativas diferentes, en contravía de la ley 5ª de 1992. A su vez el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015 fue negado por la plenaria del Senado el 12 de diciembre del 2016 y archivado de conformidad con el artículo 157 Ley 5ª de 1992.

Posteriormente, el 25 de julio de 2016, se presentó nuevamente el contenido del proyecto de autorregulación de salarios del Congreso en el Proyecto de Acto legislativo 02 del 2016, esta vez con el respaldo de 140.000 firmas ciudadanas. Este proyecto propuso un tope de 25 salarios mínimos a la asignación mensual de los Congresistas y una regla para su actualización anual conforme al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); sin embargo, la Comisión Primera de Senado postergó este proyecto en el orden del día, lo que ocasionó su archivo por vencimiento de términos conforme el artículo 224 de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, entre el año 2015 y el primer semestre del año 2021 hemos presentado por lo menos 8 proyectos encaminados a la reducción del salario de los Congresistas, los cuales se relacionan a continuación:

Número de proyecto	Título	Fecha de radicación	Objeto
Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 Senado	“Por el cual se modifica el artículo 150 y se deroga el artículo 187 de la Constitución Política”	16/09/2015	Establece un tope al salario de los Congresistas en 30 SMLMV y elimina reajuste anual.
Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2016 Senado	“Por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política”	25/07/2016	Establece un tope al salario de los Congresistas en 25 SMLMV y establece reajuste anual por inflación.
Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara	“Por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado”	18/09/2018	Modificar la Constitución para establecer topes de 25 salarios de altos cargos.
Proyecto de ley 162 de 2018 Cámara	“Por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y altos funcionarios del Estado”	18/09/2018	Modificar Ley 4ª de 1992 (sobre régimen salarial y prestacional de altos funcionarios) para establecer topes de 25 salarios de altos cargos; es un proyecto que se suma al proyecto de reforma constitucional que tiene el mismo fin.
Proyecto de ley 204 de 2020 Senado	“Por medio del cual se modifica la Ley 4ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”	10/08/2020	Modificar la asignación de los gastos de representación para los miembros de la Rama Legislativa (Ley 4ª de 1992), los cuales solo se asignarán cuando se realicen las actividades parlamentarias de forma presencial en el Congreso de la República. Así mismo, se fija como tope máximo para los gastos de representación, 10 salarios mínimos mensuales, los cuales no se pagarán cuando se realicen sesiones remotas.
Proyecto de Acto Legislativo 539 de 2021 Cámara	Por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas	16/03/2021	Modificar la Constitución para establecer topes de 25 salarios de altos cargos.

Número de proyecto	Título	Fecha de radicación	Objeto
Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2021 Senado	Por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas	20/07/2021	Modificar la Constitución para establecer topes de 25 salarios de altos cargos.

El fallido proceso legislativo descrito da cuenta de un evidente y reiterado bloqueo por parte del Congreso de la República, el cual se ha negado de manera sistemática a discutir de fondo la autorregulación en la asignación salarial de sus integrantes y su fórmula de actualización. Las estrategias implementadas por esta corporación incluyen la presentación de conflictos de interés abiertamente improcedentes, el ausentismo, la dilación del punto en el orden del día, la acumulación improcedente con otros proyectos y la negación a dar apertura de la discusión. Esta situación hace necesario que la regulación de los salarios de los Congresistas se realice por medio de un mecanismo como la consulta popular de origen ciudadano, cuya decisión obligaría al Congreso a la adopción de un tope salarial para sus integrantes.

4. Motivos que sustentan la propuesta

El objetivo de esta pregunta es que la ciudadanía apruebe que se establezca un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la remuneración salarial de los Congresistas colombianos y altos funcionarios del Estado, lo cual es pertinente teniendo en cuenta que:

(i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el índice de Gini más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras. (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas, altos funcionarios y el salario mínimo. (iii) Disminuir la remuneración mensual de los Congresistas permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los Congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubicaría la asignación salarial de los Congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

4.1. Comparación internacional del salario de los Congresistas

Una comparación con los demás países de América permite evidenciar la desproporcionalidad del salario de los Congresistas colombianos. En Estados Unidos, el salario de un senador es de US\$ 87 por hora (U. S. Senate, 2015) mientras que el salario mínimo federal es de US\$ 7,25 dólares por hora (y de hecho es mayor a ese monto en casi todos los Estados). Esto indica que un senador en Estados Unidos gana 12 veces el salario mínimo, mientras que en Colombia esta proporción asciende a más de 34 veces.

Si la comparación se realiza en términos del PIB per cápita, el salario de un Senador estadounidense equivale a 3,1 veces el PIB per cápita de su país, mientras que el salario de un Congresista colombiano equivale a más de 11 veces el PIB per cápita colombiano (Banco Mundial, 2014).

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el Cuadro 2, Colombia resulta ser el segundo país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5. del Cuadro 2). Como ya se

mencionó, el salario de un Congresista equivale a 39,7 salarios mínimos de 2018, mientras que el promedio de la región es de 25,4. En esta desproporción Colombia es superada solamente por México.

Cuadro 1³. Comparación regional del salario de los Congresistas

País (año)	Salario Mínimo en dólares (USD)	Salario de los parlamentarios en dólares (USD)	Salario de los parlamentarios en pesos colombianos (COP)	Relación salario de los parlamentarios sobre el salario mínimo
México (2022)	252	5074	22796562	20,1
Colombia (2022)	222	7670	34418133	34,5
Brasil (2022)	223	6224	27962178	27,9
Chile (2022)	380	6661	29921212	17,5
Perú (2022)	259	4220	18956240	16,3
Paraguay (2022)	372	4780	21474295	12,8
Uruguay (2022)	471	7531	33832599	16,0
Ecuador (2022)	425	4759	21377428	11,2
Bolivia (2022)	327	2443	10974554	7,5
Argentina (2022)	373	2734	12281660	7,3
Venezuela (2022)	28	994	4465084	35,5
Promedio	302,9	4826,4	21678176,8	18,8
Promedio sin Venezuela	330,4	5209,6	23399486,1	17,1

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta la información del Cuadro 2, la reducción de los factores salariales de gastos de representación y primas que permite el presente proyecto es más consistente con el promedio del salario de los Congresistas de América Latina. Al comparar la asignación percibida por los Congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiarias, la asignación final promedio de los Congresistas en 2022 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$23.399.486 pesos colombianos.

³ Basado en los datos oficiales del salario mínimo mensual y remuneración mensual de los parlamentarios de América latina. Cálculos propios.

La situación para el año 2022 no varió mucho. Colombia continuó ocupando el primer lugar con los salarios más altos para los Congresistas en la región.

La siguiente tabla⁴ revela esta situación:



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, en Chile, tras una oleada extensa de protestas y manifestaciones ciudadanas que exigían la reducción de los salarios de los parlamentarios con fines de equidad, lograron que hubiera una reducción hasta del 50%.

El presente Proyecto de ley además de las eventuales reducciones por falta de justificación de primas y gastos de representación propone pasar de un valor de \$21.945.050. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región, a diferencia de la asignación salarial actual que supera los \$34 millones mensuales.

4.2. Desigualdad en la tasa de aumento salarial

Es importante reconocer la necesidad de mantener el poder adquisitivo de la asignación salarial de todos los servidores públicos, incluyendo a los Congresistas. Sin embargo, el artículo 187 de la Constitución Política acoge una fórmula de crecimiento basada en el aumento promedio de los servidores públicos de la administración central, sin considerar que los Congresistas reciben una de las asignaciones más altas en el Estado y en el país y sin establecer ningún techo a ese incremento. Es decir, aunque los Congresistas ganan un monto considerablemente más alto, como se mostró en la sección anterior, se les incrementa su asignación mensual con base en lo estipulado para otros servidores públicos que no tienen asignaciones tan altas, contribuyendo a incrementar la brecha existente.

Esto se ve agravado debido a que el aumento en la remuneración de los servidores públicos de la administración central ha sido reiteradamente superior al aumento en el salario mínimo. Lo anterior, sumado a la diferencia salarial entre Congresistas y el promedio de los trabajadores, hace que el aumento percibido por los Congresistas sea significativamente más alto, en términos porcentuales y absolutos, que el aumento de los salarios de la mayoría de los trabajadores colombianos.

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la Constitución, el salario de los Congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación⁵.

Sin embargo, con la regla adoptada en 1991, y ejecutada por la Ley 4ª de 1992, con solo el primer año de vigencia de dicha ley, el salario aumentó en un 275%,

⁴ Ibidem. Basado en los datos oficiales del salario mínimo mensual y remuneración mensual de los parlamentarios de América latina. Cálculos propios.

⁵ “Salario de los Congresistas vs Salario Mínimo”. Infografía Casa Editorial *El Tiempo*. 2009.

un porcentaje desmedido en comparación con el aumento del salario mínimo en ese año, que fue del 26%.

Al considerar la variación total de los salarios entre 1992 y 2022, el salario de los miembros del Congreso se ha incrementado en un 5.165,4%, mientras que el salario mínimo aumentó un 1.933,6%. De esta manera, en términos porcentuales el aumento para los Congresistas fue cerca de 3 veces superior al aumento del salario mínimo en algo más de 20 años.

Actualmente, mientras un Congresista en 2022 recibe un salario de \$34,418.000 millones, un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$1.000.000 y su incremento anual fue de apenas \$91.474 en 2022, siendo más de 34.4 veces más alto el salario de los Congresistas que el de los ciudadanos de a pie.

En otros términos, el aumento salarial de los Congresistas equivale a 34 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1% de los trabajadores en Colombia son informales (y por ende no se ven cobijados por el aumento salarial del mínimo estipulado en la ley) y que, como se señaló antes, el ingreso per cápita promedio no supera un salario mínimo.

En otros términos, el aumento salarial de los Congresistas equivale a 54 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1% de los trabajadores en Colombia son informales (y por ende no se ven cobijados por el aumento salarial del mínimo estipulado en la ley) y que, como se señaló antes, el ingreso per cápita promedio no supera un salario mínimo.

5. Repercusiones presupuestarias

El presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la introducción de un tope del 60% de los gastos de representación respecto del sueldo básico de los Congresistas, así como el no pago de los gastos de representación y primas que no se encuentren justificados en cada caso concreto o por asistencia virtual a las sesiones.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 2, el presente proyecto implica para el Estado un ahorro de por lo menos \$9.801.464 en el salario mensual de cada Congresista por el establecimiento del tope de gastos de representación, según datos de 202 (últimos disponibles). Este valor multiplicado por 280 Congresistas (108 Senadores y 172 Representantes en 2020) equivale a un ahorro de \$2.744'409.920 mensuales. Lo cual, equivale a un ahorro anual de \$32.932'919.040.

Cuadro 2⁶. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto (cifras en pesos)

Año	Sueldo Básico	Gastos de representación	Prima especial de servicios
2020	\$8.321.993	\$14.794.660	\$11.301.480
	Valor gastos de representación según Proyecto de Ley (-60% sueldo básico)	\$4.993.195	(\$8.321.993*60%)
	Reducción gastos de representación	\$9.801.464	(\$14.794.660-\$4.993.195)

⁶ Fuente: Elaboración propia con base en los valores definidos por el Decreto 1779 de 2020.

Año	Sueldo Básico	Gastos de representación	Prima especial de servicios
	Reducción % gasto de representación	66,25%	
	Ahorro total mensual	\$ 2.744'410.056	
	Ahorro total anual	\$32.932'920.674	

Fuente: Elaboración propia.

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se hace con base en datos de 2020 (a falta de que se expida el decreto de aumento del salario de 2022) y porque se hace sin tener en cuenta la disminución proporcional por asistencia a sesiones de forma virtual o por no acreditar las condiciones que justifican los gastos de representación y primas, según la regulación que expida el Gobierno.

6. Test de proporcionalidad de la medida adoptada en el presente proyecto de ley

De acuerdo con la normativa internacional y constitucional en el campo de los derechos sociales prestacionales como los salarios y demás conceptos de ingreso personal, se impone como principal el mandato de progresividad que implica que una vez se alcance un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad.

Sin embargo, cuando los Estados encuentren justificaciones racionales y suficientes, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta, sino que es una prohibición *prima facie* esto conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en Sentencia C-228 de 2011 consideró que:

*“Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen Imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social”*⁷.

Ante tal panorama normativo se hace necesario realizar en la presente exposición de motivos el test de proporcionalidad diseñado por la jurisprudencia constitucional con el objeto de demostrar argumentativamente que no estamos ante una modificación normativa irracional. En la mencionada sentencia la Corte diseñó el siguiente test de proporcionalidad:

“El test de proporcionalidad en materia de regresividad de los derechos sociales ha utilizado los tres pasos que se plantean en el juicio de igualdad, es decir el principio de idoneidad que consiste en verificar si la medida regresiva tiene un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique, en segundo lugar el presupuesto de la necesidad en donde se valora si de todas las medidas posibles, la que escogió el legislador es la menos regresiva, hasta llegar hasta al último paso del test de verificar la proporcionalidad en sentido estricto que consiste en confrontar el principio de no regresividad con otros principios constitucionales como la garantía de sostenibilidad del sistema o los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia cuando se trata de valorar el sistema de seguridad

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-228/2011. M. P.: Juan Carlos Henao Pérez.

*social, para establecer si en el caso concreto se presenta un mayor menoscabo del principio de progresividad frente al principio constitucional que se enfrenta a éste. Así por ejemplo en la Sentencia C-038 de 2004 se dijo que si se utiliza como presupuesto de justificación de la regresividad de un derecho social el fomento del empleo se debe constatar, “(i) que las medidas no fueron tomadas inopinadamente sino que se basaron en un estudio cuidadoso, y (ii) que el Congreso analizó otras alternativas, pero consideró que no existían otras igualmente eficaces que fueran menos lesivas, en términos de la protección del derecho al trabajo. Y (iii) finalmente debe el juez constitucional verificar que la medida no sea desproporcionada en estricto sentido, esto es, que el retroceso en la protección del derecho al trabajo no aparezca excesivo frente a los logros en términos de fomento del empleo”*⁸.

A continuación se desarrollará el citado test de proporcionalidad:

6.1 Demostración de la idoneidad de la medida

Premisa mayor: El primer escaño del test de proporcionalidad exigido por la Corte Constitucional consiste en determinar si la medida adoptada en el presente proyecto de ley tiene un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique.

Premisa menor: La medida prevista en la presente ley tiene como finalidad armonizar las disposiciones de la Ley 4ª de 1992 con el principio constitucional según el cual todas las decisiones de la administración pública deben estar motivadas y justificadas. En concreto, el presente proyecto de ley consiste en ordenarle al Gobierno nacional que al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República tenga en cuenta que, para realizar el reconocimiento y pago de los gastos de representación de los mismos, es necesario que los parlamentarios acrediten mensualmente y de forma individual los montos que en efecto se utilizaron en este rubro.

La anterior disposición tiene fundamento en el artículo 209 de la Constitución conforme al cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El máximo juez constitucional ha determinado que la necesidad de motivación y justificación de los actos de carácter administrativo proviene del cumplimiento de las normas constitucionales para garantizar que las autoridades públicas abusen del poder⁹. Pues, en la medida en que deban acreditar, motivar y justificar sus decisiones tiene como objeto satisfacer tres exigencias¹⁰:

(i) Una exigencia propia de la democracia, en la medida que la administración debe dar cuenta ante los administrados de las razones por las cuales ha obrado en un determinado sentido. Cítese el artículo 123 de la Constitución Política que dispone: “(..)Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”.

(ii) Una exigencia de realizar una buena administración, en ese orden de ideas, la obligación de motivar los actos administrativos lleva a la administración a tener que realizar un examen acucioso de los

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-228/2011. M. P.: Juan Carlos Henao Pérez.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-204-2012. M. P.: Jorge Iván Palacio.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia 00064 de 2018. Rad: 0685-2010. M. P.: Gabriel Valbuena Hernández.

fundamentos de las decisiones que proyecta, de manera, que no se adopten decisiones sin suficiente justificación. ¿Cómo podrían reconocerse los gastos de representación si no se acreditan y justifican adecuadamente?

(iii) Una exigencia de tipo procedimental porque la motivación de los actos administrativos facilita el control de las actuaciones del Estado. Así, el conocimiento de los motivos por los cuales la administración adopta una determinada decisión permite a los interesados conocer y apreciar las razones de las decisiones que los afectan.

En palabras del Consejo de Estado “Según el artículo 209 de la Constitución Política, la función pública se desarrolla conforme al principio de publicidad. Por ende, la carencia de motivación del acto administrativo es violatoria del principio de publicidad, dado que, precisamente, le otorga un carácter reservado o privado a razones que deben ser de público conocimiento. Por tanto, la falta de motivación implica que no hay una exposición clara del motivo que realmente originó una decisión en particular”¹¹.

Conclusión: Por las anteriores consideraciones de tipo constitucional, se permite concluir que la medida adoptada en el presente proyecto de ley no solo es idónea, sino que permite la armonización del procedimiento administrativo de reconocimiento y pago de los gastos de representación de los Congresistas a los fines constitucionales de la función administrativa. La acreditación e individualización mensual de los gastos de representación no se trata de una carga desproporcionada, sino del ejercicio natural de una buena gestión publicada basada en la eficiencia y razonabilidad de las decisiones.

6.2 Demostración de la necesidad de la medida

Premisa mayor: El segundo escaño del *test* de proporcionalidad consiste en analizar el presupuesto de la necesidad en donde se valora si de todas las medidas posibles, la medida adaptada por el presente proyecto de ley es la menos regresiva.

Premisa menor: La medida adoptada por el presente proyecto de ley consiste en una ponderación equilibrada entre el derecho de los miembros del Congreso de la República a recibir los gastos de representación como contraprestación al ejercicio de sus funciones públicas y los principios de razonabilidad y proporcionalidad descritos en el anterior apartado. La presente medida no pone en entredicho ni desconoce la importancia de la labor de representación política que realizan los parlamentarios en las diferentes zonas del territorio nacional, tan es así que este proyecto de ley no elimina la figura de los gastos de representación, sino que le impone una serie de requisitos concordantes con la racionalidad, imparcialidad y deber de motivación de toda actuación del Estado en la medida en que el Gobierno nacional al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República tenga en cuenta que para realizar el reconocimiento y pago de los gastos de representación de los mismos, es necesario que los parlamentarios acrediten mensualmente y de forma individual los montos que en efecto se utilizaron en este rubro.

Conclusión: En síntesis, el Gobierno nacional, en ejercicio de su competencia de determinar con base en la ley la remuneración de los Congresistas, deberá tener en cuenta que estos deben acreditar e individualizar los gastos de representación que efectivamente utilizaron. De lo contrario, se estaría reconociendo de manera uniforme el mismo monto de gastos de representación a Congresistas que desarrollan sus labores de representación política en formas distintas.

6.3 Demostración de la proporcionalidad estricta

Premisa mayor: El tercer y último escaño del presente *test* consiste en demostrar que la medida adoptada en el presente proyecto de ley no riña ni resulte excesivo en relación con los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Premisa menor: A juicio del presente proyecto de ley, las medidas adoptadas por el presente proyecto de ley, lejos de menoscabar los principios que soportan nuestro sistema legal, desarrollan integralmente sus propósitos y fines misionales.

El principio de solidaridad, tal y como fue definido por la jurisprudencia¹², es un deber impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. La solidaridad es un elemento esencial de nuestro Estado Social de Derecho. Esta exigencia de solidaridad esta especialmente concretada en cabeza de los servidores públicos porque se traduce en la necesidad de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad.

Como pudo observarse en las cifras expuestas en los apartados anteriores, la remuneración de los Congresistas en Colombia es de las más altas de la región y también la segunda con mayor desbalance en relación con el salario mínimo. Se hace exigible, entonces, en armonía con el deber de solidaridad social, que las autoridades públicas cumplan una serie de exigencias que coadyuven al cierre de las brechas sociales y acerquen a las autoridades al nivel de vida de su población.

Conclusión: Para finalizar, es pertinente aclarar que las medidas de justificación y acreditación de los gastos de representación previstas en el proyecto de ley no significan su erradicación, por el contrario, contribuyen a garantizar que se asigne a cada parlamentario los rubros que efectivamente gastó y acreditó.

7 No existe un conflicto de interés por parte de los Congresistas para votar el proyecto de acto legislativo

No existe conflicto de interés que impida al Congreso y sus integrantes radicar este proyecto y votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en él, ya que este no redundará en beneficio alguno de los Congresistas.

La Ley 5ª de 1992 reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común. Con esta perspectiva el artículo 286 del Reglamento del Congreso estipuló que: “*todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas*” (subrayado añadido por las autoras).

Según ha sido definido por la jurisprudencia, para que la votación de un proyecto de ley le genere a un Congresista un conflicto de intereses que lo obligue a presentar algún tipo de impedimento, dicho interés debe ser directo, particular y actual. Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia de 22 de noviembre de 2011, C. P. María Claudia Rojas Lasso, explicó lo siguiente:

“*En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley,*

¹¹ Ibídem.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-767 de 2014. M. P.: Jorge Ignacio Pretel.

sin intermediación alguna “¹³, en el entendido de que esa connotación se puede predicar para el Congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992”¹⁴. El interés debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración”¹⁵, debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los Congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal”¹⁶. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: “Así pues, no es solo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del “interés en el proceso” a que se refiere el numeral 1º del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente”¹⁷. Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral: “Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. (. ..) Tampoco es admisible el argumento de que solo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido”¹⁸.

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como “interés directo” ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)¹⁹ estableció el

concepto de interés como: “*el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto*”. Con esto se marca un claro precedente jurisprudencial: únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio, pero no cuando no lo hace.

En la misma decisión señaló que “no se encuentra en situación de conflicto de intereses el Congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso”.

Estos elementos jurisprudenciales fueron recogidos en la Ley 2003 de 2019, norma que establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: c) cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

La norma señalada es diáfana para concluir que, independientemente de la posición que el Congresista de la república tome en torno a este proyecto, no se genera un beneficio particular, directo y actual, pues ante una votación favorable, se disminuye un beneficio a su favor, como es el de mantener una cuantiosa suma de dinero por concepto de remuneración mensual. Pero si su voto es negativo, se mantendría la normativa vigente, sin que eso genere un conflicto de interés como dispone la norma antedicha.

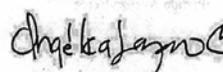
7. Iniciativa legislativa del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo

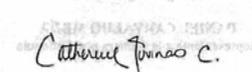
El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Tratándose de proyectos de acto legislativo, los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s. s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

De las honorables Congresistas,


ANGÉLICA LOZANO
CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde


CATHERINE JUVINAO
CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

¹³ Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991. Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno.

¹⁴ Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C. P. Dr. Delio Gómez Leyva.

¹⁵ Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

¹⁶ Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

¹⁷ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: Dr. Joaquín Barreta Ruiz.

¹⁸ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

¹⁹ Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: AC-11116. Sentencia 2012-01771 de noviembre 21 de 201 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Ref.: Expediente 20120177101 Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso. Actor: Jorge Iván Piedrahita Montoya Bogotá, D. C., veinti-



SECRETARÍA GENERAL
CAMARA DE REPRESENTANTES

El día 02 de Agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 097 Con su correspondiente Exposición de Motivos suscrito Por H. Angelica Lozano
H.R. Catherine Juvinab, H.R. Duvalier Sanchez
H.R. Elkin Ospina, H.S. Ivan Name y otros H.I.PP. y H.I.SS

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 960 - jueves 25 de agosto de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA	
Proyecto de ley orgánica número 099 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz, Reconciliación y Convivencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 094 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.....	10
Proyecto de ley número 095 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la dignificación del trabajo en el sector agropecuario y de los pequeños trabajadores rurales agropecuarios	18
Proyecto de ley número 096 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto	26
Proyecto de ley número 097 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 4ª de 1992 con el objeto de establecer los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno nacional para fijar los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso.....	30