



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° 1156

Bogotá, D. C., jueves, 29 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 117 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2022

Honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para el primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 117 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

Honorables Representantes,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 117 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia con base en las siguientes consideraciones.

1. Tramite de la iniciativa

El proyecto de Acto Legislativo 117 de 2022 Cámara fue radicado el 05 de agosto del 2022 por los honorables Representantes Olga Lucia Velásquez Nieto, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Luvi Katherine Miranda Peña, Juan Diego Muñoz Cabrera, Carolina Giralda Botero, Catherine Juvinao Clavija, Duvalier Sánchez Arango, Daniel Carvalho Mejía, Jaime Raúl Salamanca Torres, Juan Camilo Londoño Barrera, Julia Miranda Londoño, Juan Sebastián Gómez González, Cristian Danilo

Avendaño Fino y por los honorables Senadores Angélica Lisbeth Lozano Correa Edwing Fabián Díaz Plata, Iván Leónidas Name Vásquez, Andrea Padilla Villarraga.

El proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes donde se designó como coordinadores ponentes al honorable Representante Santiago Osorio Marín. Fueron también designados como ponentes los honorables Representantes Osear Hernán Sánchez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Ana Paola García Soto, Julio César Triana Quintero, James Hermenegildo Mosquera Torres, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Ruth Amelia Caicedo Rosero, Luis Alberto Albán Urbano y Maren Castillo Torres.

2. Objeto del proyecto

La presente propuesta de modificación constitucional tiene como objetivo plantear una alternativa metodológica para la asignación de los recursos transferidos por la Nación a los territorios a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Con esta nueva aproximación se busca ampliar el espacio presupuestal para incorporar de manera permanente el servicio de atención a la primera infancia y asegurar una dinámica creciente de asignación de recursos al sistema en términos reales que permita abordar las necesidades adicionales derivadas de las particularidades y dinámicas existentes en los territorios en términos de acceso, calidad y sostenibilidad financiera de los servicios de salud y educación.

En ese sentido, el articulado propone, a través de la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución, en primer lugar, incorporar la atención a la primera infancia dentro de los servicios objeto del sistema y, en segundo lugar, definir los criterios macroeconómicos de asignación presupuestal que permitan, además de asegurar el crecimiento real de los recursos, la conformación de un espacio fiscal adicional para fortalecer las acciones de los territorios ante nuevos retos como, por ejemplo, la atención de población migrante en salud, la modernización y calidad educativa y la sostenibilidad financiera de la planta docente y la

infraestructura de cara a la implementación de la jornada única, entre otros.

3. Antecedentes de la descentralización

Desde la independencia, Colombia se caracteriza por ser un país centralista política, administrativa y fiscalmente y solo hasta las dos últimas décadas del siglo XX, con la elección popular de alcaldes se dio el primer paso hacia la descentralización territorial que se consolida en la Constitución de 1991 que, en su primer artículo, determina el carácter de Estado Social de Derecho enfatizando su organización como República unitaria, descentralizada y con autonomía regional enmarcada en los pilares político, administrativo y fiscal, siendo este último de especial interés para el logro de los objetivos del presente proyecto de acto legislativo.

Así las cosas, las transferencias, en la Constitución de 1991, definieron que, mediante el situado fiscal, los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), enfocaran sus recursos a los departamentos, distritos y municipios con prioridad a la prestación y cobertura en los sectores de salud y educación preescolar, primaria, secundaria y media, sentando criterios para garantizar el servicio en las poblaciones rural y urbana.

Si bien es cierto, en la década de los 80, se da el primer paso en el proceso de descentralización, con el artículo 357 constitucional, se profundiza en la participación de los municipios en los ICN distribuidos con porcentajes equivalentes al 60% en proporción directa al número de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio, y 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y la población menor a cincuenta mil habitantes. Adicionalmente, la norma ordenó que la participación de los municipios fuera igual al 14% de los ICN en 1993, incrementada en un punto porcentual por cada año hasta alcanzar 22% en el año 2000.

Con la Ley 60 de 1993, se determina que la participación del situado fiscal en los ICN será del 23% en 1994, 23,5% en 1995 y 24,5% entre 1996 y 2001. Así mismo, señala que el 5% de las participaciones municipales se destinarán a municipios con menos de 50.000 habitantes y el 1,5% a los municipios ribereños del río Magdalena. El 93,5% restante se distribuirá de la siguiente manera: 40% según el número de habitantes con NBI del municipio, 20% según el grado de pobreza relativa, 22% en proporción a la población y 18% por partes iguales según indicadores de eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso en la calidad de vida en el municipio. Para los departamentos, el situado fiscal previsto se destinará con porcentajes del 60% para educación, 20% para salud y 20% para educación o salud, dependiendo de las metas de cobertura y las fuentes de financiación. Por su parte, las participaciones municipales se destinarían 30% a educación, 25% a salud, 20% a agua potable y saneamiento básico, 20% a libre inversión y 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre.

La descentralización, sin duda, constituye un hito político importante, no obstante, de la destinación de los recursos del Gobierno nacional a los territorios, debió ir acompañada de, además aspectos fundamentales como las partidas presupuestales que atiendan las funciones delegadas, el fortalecimiento institucional de las regiones y sus fiscos. Lo cual en su momento derivó en una amplia heterogeneidad en los resultados de las entidades territoriales, dada la diferencia en sus niveles de desarrollo económico, situación fiscal y dotaciones de recursos iniciales, que comprometieron las finanzas de los departamentos, distritos y municipios.

Posteriormente, en respuesta esta situación, se expiden normas para el cambio en un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal, como la Ley 358 de 1997, la 549 de 1999 y la Ley 617 de 2000 que reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, el Decreto 1421 de 1993 y la Ley 819 de 2003. Este marco normativo hace parte de la estructura actual para la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales.

4. Contexto social y económico de la primera infancia en Colombia

Como marco de referencia de la población que actualmente corresponde al censo poblacional del DANE, en 2020 había cerca de 4,7 millones de niños y niñas entre 0 y 5 años, de los cuales un 1,4 millón estaban siendo atendidos en el programa de ‘Cero a Siempre’ y cerca de 953.000 estaban matriculados en preescolar.

Teniendo en cuenta que el crecimiento poblacional está altamente correlacionado con los índices de natalidad, la primera infancia es el momento del curso de vida con un mayor nivel de afectación. De acuerdo con las estadísticas vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el año 2000 se tuvieron 752.834 nacidos vivos.

En 2020, de acuerdo con el censo de población realizado por el DANE en 2018, hay 4.715.109 niñas y niños, entre 0 y 5 años (incluyendo hasta 5 años, 11 meses y 30 días) de edad, esto es el 9,4 % de la población total. De acuerdo con las características demográficas de la primera infancia, es importante señalar que, en la actualidad, el 48 % son niñas y 52 % niños, y del total de estos, el 21,7 % reside en el área rural (DANE, 2018).

Sin embargo, de acuerdo a informes del Departamento Nacional de Planeación DNP, se considera que Colombia debe enfocar sus esfuerzos para superar la pobreza multidimensional de las niñas y niños, con miras a favorecer su desarrollo integral, entendiéndose este diseño de una medida multidimensional de pobreza para niñas, niños y adolescentes del país, como una herramienta que permita ofrecer beneficios como focalizar eficientemente el gasto social, actuando sobre uno de los problemas estructurales de su desarrollo. Es importante mencionar que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en su línea “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) deberán construir la estrategia contra la pobreza en la niñez y el DNP la medición, para lo cual se creó un Comité de Expertos para la medición de la pobreza en la niñez, integrado por entidades del Gobierno, la cooperación internacional (Unicef, OPHI, Cepal, Banco Mundial), la academia (Universidad de los Andes y Universidad Nacional), la sociedad civil y expertos independientes.

De las primeras determinaciones que hizo este Comité fue la de definir el concepto de pobreza en la niñez, entendiéndose como un conjunto de privaciones o carencias básicas, que impiden su desarrollo integral. Dado esto, se deduce que los efectos de la pobreza en la niñez se reflejan en desnutrición, desescolarización, trabajo infantil, violencias, reclutamiento forzado, embarazo adolescente y conflicto con la Ley.

Dado lo anterior, refuerza el hecho de que se debe actuar sobre la pobreza en la niñez, ya que esto contribuirá a resolver las problemáticas mencionadas y determina las necesidades simultáneas en educación, salud, nutrición, protección, afecto y acompañamiento familiar.

El índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que actualmente genera el DNP identifica hogares y no individuos, pero permite tener de manera general información como identificar cuáles son los departamentos con los hogares en mayor nivel de pobreza multidimensional con niñas y niños de la primera infancia. Informe del DANE del Índice de pobreza multidimensional - IPM, Total Departamental 2020-2021.



Fuente: DANE <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>.

Según la Gran Encuesta Integrada para Hogares del DANE a 2020 el 51,5% de los niños entre los 3 y 5 años asistían a un establecimiento educativo, existiendo una brecha de casi 20 puntos porcentuales entre la tasa de asistencia en zona urbana frente a la rural (55,9% y 38,7% respectivamente). Durante el año 2020 la cobertura y asistencia educativa se vio muy afectada por la pandemia, la inasistencia escolar incrementó de 9% a 16,4%, fue muy crítico en los siguientes departamentos: en Vaupés (56,6%), Amazonas (41%) y Vichada (39, %).

Además, se destaca en las cifras del DANE que el 7,6% de niños y niñas tienen dificultades para acceder a servicios de primera infancia. Por otro lado, esta falencia en el acceso a servicios de primera infancia ha llevado a que en Colombia la desnutrición infantil sea una gran problemática que deben afrontar las entidades territoriales, de acuerdo con los datos de la última Encuesta nacional nutricional (Min Salud 2015) el 41% de niños de seis a 23 meses de edad tienen una dieta mínima aceptable, lo que significa que más de la mitad de los niños en esta edad no tienen una dieta mínima aceptable, este es uno de los grandes retos. También, el INS de salud al inicio de 2022 lanzó una alerta pues las primeras 4 semanas del año dejaron un incremento del 36% en los casos de desnutrición aguda, moderada y severa respecto al 2021 en niños de 0 a 5 años.

La primera infancia tampoco ha sido ajena a las consecuencias del conflicto armado en Colombia, en la Política de Infancia y Adolescencia del Ministerio de Educación se expone que el 3,18% de las víctimas del conflicto son niños y niñas entre los 0 y los 5 años.

5. Contexto del Sistema General de Participaciones

Esta sección pretende ofrecer un breve contexto histórico sobre el proceso de ajuste y/o modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución y las razones para realizar cambios de fondo o de forma a la responsabilidad y distribución de los recursos, mediante los Actos Legislativos 01 de 1993 y 01 de 1995 y, posteriormente, con los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, enmarcados en la Ley 715 de 2001, aún vigente.

En el cuadro comparativo que se presenta en el anexo 1, se relaciona el articulado de los actos legislativos y su evolución en el tiempo, para identificar los cambios introducidos por cada acto modificatorio de los artículos 356 y 357. Estos ajustes realizados, que también se podrán ver en el Cuadro 1 de Transferencias de la Entidades Territoriales, trazan los cambios normativos siguiendo las metas propuestas en cada reforma, la problemática que pretendía resolver y la posición asumida con respecto a los sectores de Salud y Educación, principalmente.

El contexto del SGP se caracteriza por los ajustes que se han presentado ante los diferentes cambios del comportamiento del PIB, el consecuente comportamiento del recaudo tributario y el comportamiento de los Ingresos Corrientes Nacionales, que se han visto afectados por fenómenos como la pandemia, el entorno macroeconómico y, actualmente, por la migración y la reactivación económica gradual.

Transferencia a las Entidades Territoriales - principales cambios normativos

	Constitución Política (Arts. 356 y 357) Ley 60 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
Tipo de distribución según destino	Situado fiscal: Departamentos, distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.
Crecimiento de las transferencias	Participaciones municipales: Municipios. El Situado Fiscal se calculaba como un porcentaje de los ICN: 1994 (23%), 1995 (23,5%) y 1996 en adelante (24,5%). Participaciones municipales para inversión en sectores sociales tendrá los siguientes porcentajes de los ICN: 1994 (15%) y entre 1995 y 2001 1pp. hasta llegar a 22%.	El crecimiento del SGP 2002-2005: inflación+2%; y 2006-2008: inflación+2,5%. A partir del 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Se consagró que cada 5 años, a iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución.	El crecimiento del SGP 2008-2009: inflación+4%; 2010: inflación+3,5%; y 2011-2016: inflación+3%. 2017 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Sector educación: 2008-2009: inflación+5,3%; 2010: inflación+5,1%; y 2011-2016: inflación+4,8%.

<p>Asignaciones mínimas por sectores</p>	<p><u>Situado Fiscal:</u> - Educación: 60% - Salud: 20% - Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación): 20%</p> <p><u>Participaciones municipales:</u> - Educación: 30% - Salud: 25% - Agua Potable y Saneamiento Básico: 20% - Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre: 5% - Libre inversión: 20%</p>	<p>- Educación: 58,5% - Salud: 24,5% - Propósito general: 17%</p>	<p>- Educación: 58,5% - Salud: 24,5% - Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB): 11,6% - Propósito general: 5,4%</p>
<p>Mecanismo de distribución</p>	<p><u>Asignación geográfica primero</u> (departamentos y municipios) y <u>luego asignación sectorial</u> (educación y salud).</p> <p><u>Situado Fiscal:</u> - 15% en partes iguales para departamentos, distrito capital y distritos de Cartagena y Santa Marta. - 85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción a la población potencial por atender.</p> <p><u>Participaciones municipales:</u> - 40% según población con NEL - 20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional. - 22% participación poblacional del municipio en el total nacional. - 6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación percápita). - 6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo percápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios). - 6% progreso en calidad de vida (variación del NBI).</p>	<p><u>Asignación sectorial primero</u> (educación, salud y otros) y posteriormente <u>asignación geográfica</u> (departamentos y municipios).</p> <p><u>Sector educativo:</u> - Por población atendida. - Por población por atender en condiciones de eficiencia. - Por equidad.</p> <p><u>Sector salud:</u> - Por población por atender. - Por equidad. - Por eficiencia administrativa.</p> <p><u>Propósito general:</u> - Por pobreza relativa. - Por población urbana y rural. - Por eficiencia fiscal. - Por eficiencia administrativa.</p>	<p><u>Asignación sectorial primero</u> (educación, salud y otros) y posteriormente <u>asignación geográfica</u> (departamentos y municipios).</p> <p><u>Sector educativo:</u> - Por población atendida. - Por población por atender en condiciones de eficiencia. - Por equidad.</p> <p><u>Sector salud:</u> - Por población por atender. - Por equidad. - Por eficiencia administrativa.</p> <p><u>Agua potable y saneamiento básico:</u> - Déficit de coberturas. - Población atendida. - Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas. - Nivel de pobreza. - Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa.</p> <p><u>Propósito general:</u> - Pobreza relativa. - Población urbana y rural. - Eficiencia fiscal.</p> <p><u>Eficiencia administrativa:</u></p>
<p>Criterios de distribución de los recursos</p>	<p><u>Situado Fiscal:</u> - 15% en partes iguales para departamentos, distrito capital y distritos de Cartagena y Santa Marta. - 85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción a la población potencial por atender.</p> <p><u>Participaciones municipales:</u> - 40% según población con NEL - 20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional. - 22% participación poblacional del municipio en el total nacional. - 6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación percápita). - 6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo percápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios). - 6% progreso en calidad de vida (variación del NBI).</p>	<p><u>Propósito general:</u> - Por pobreza relativa. - Por población urbana y rural. - Por eficiencia fiscal. - Por eficiencia administrativa.</p>	<p><u>Agua potable y saneamiento básico:</u> - Déficit de coberturas. - Población atendida. - Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas. - Nivel de pobreza. - Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa.</p> <p><u>Propósito general:</u> - Pobreza relativa. - Población urbana y rural. - Eficiencia fiscal.</p> <p><u>Eficiencia administrativa:</u></p>
<p>Mecanismos de seguimiento y control de los recursos</p>	<p>Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.</p>	<p>Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.</p>	<p>Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).</p>

Fuente: Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Núm. 205 de julio 2014, por Jaime Bonet, Gerson Javier Pérez V. y Jhorland Ayal

6. Diagnóstico y justificación

El Sistema General de Participaciones es el esquema mediante el cual se definen las transferencias de la Nación a los territorios para la financiación de los servicios que estos tienen a cargo en Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y otros sectores denominados de propósito general. Inicialmente, para determinar las asignaciones a los territorios se adelantan los siguientes pasos:

- 1º *Definición del monto:* Con la finalización del periodo de transición establecido en el Acto Legislativo 04 de 2007, en la actualidad, el incremento anual del monto global del SGP para ser distribuida en los territorios corresponde a “un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores” (DNP, 2021, pág. 6).

- 2º *Distribución de la bolsa entre los servicios que financia el sistema:* El sistema tiene dos componentes, el de asignaciones especiales y asignaciones sectoriales (DNP, 2021), y una vez definido el monto y los recursos, estos se distribuyen de acuerdo con los porcentajes que se presentan a continuación:

Ilustración 1: Esquema de Distribución del SGP



Fuente: Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones vigencia 2022, página 6. (DNP, 2021).

- 3° *Asignación de los recursos para los departamento, municipio o distrito*: Finalmente, a partir del comportamiento de las variables contempladas en los criterios de distribución definidos para cada componente, se determina la asignación correspondiente a cada Entidad Territorial (DNP, 2021).

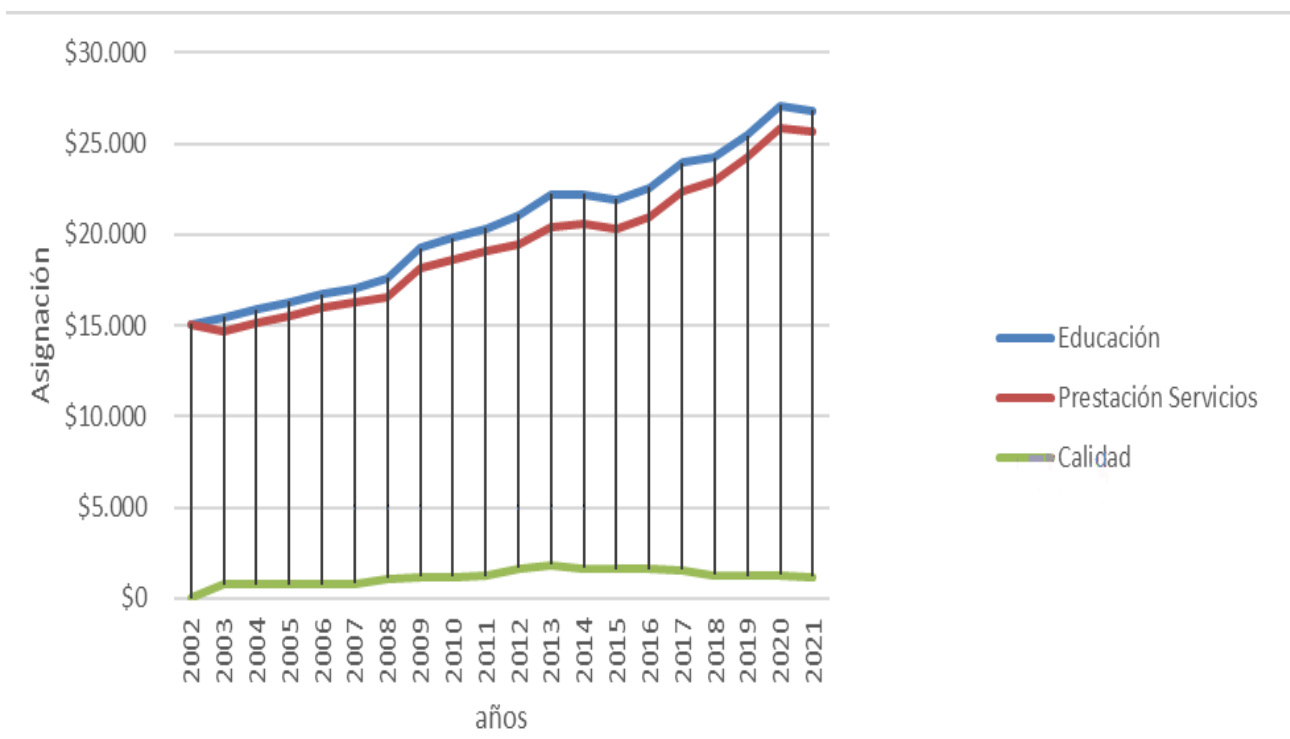
De esta distribución, es importante mencionar algunos elementos sobre las asignaciones sectoriales de Educación y Salud, equivalentes al 83% del sistema, y respecto a la atención de la primera infancia, como asignación adicional:

- *Educación*: Estos recursos podrán financiar entre otros: pagos para la planta docente y administrativa, construcción de infraestructura, provisión de la canasta

educativa y de calidad. Y los criterios de asignación en los territorios responden a las variables de:

a) matrícula atendida en la vigencia anterior, asignación por alumno y tipología educativa (Criterio: Población atendida), b) variación de la matrícula oficial (Criterio: población por atender en condiciones de eficiencia), y c) matrícula atendida en la vigencia anterior y reportada en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), calidad y NBI (Criterio: equidad). Criterios técnicos que deberían ser revisados a la luz de las nuevas dinámicas sociales y económicas de los territorios, ante su pérdida de capacidad discriminante. A continuación, se presenta la evolución de los recursos asignados a este componente:

Gráfico 1 Asignación al componente sectorial de educación 2002-2021, por categoría



Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

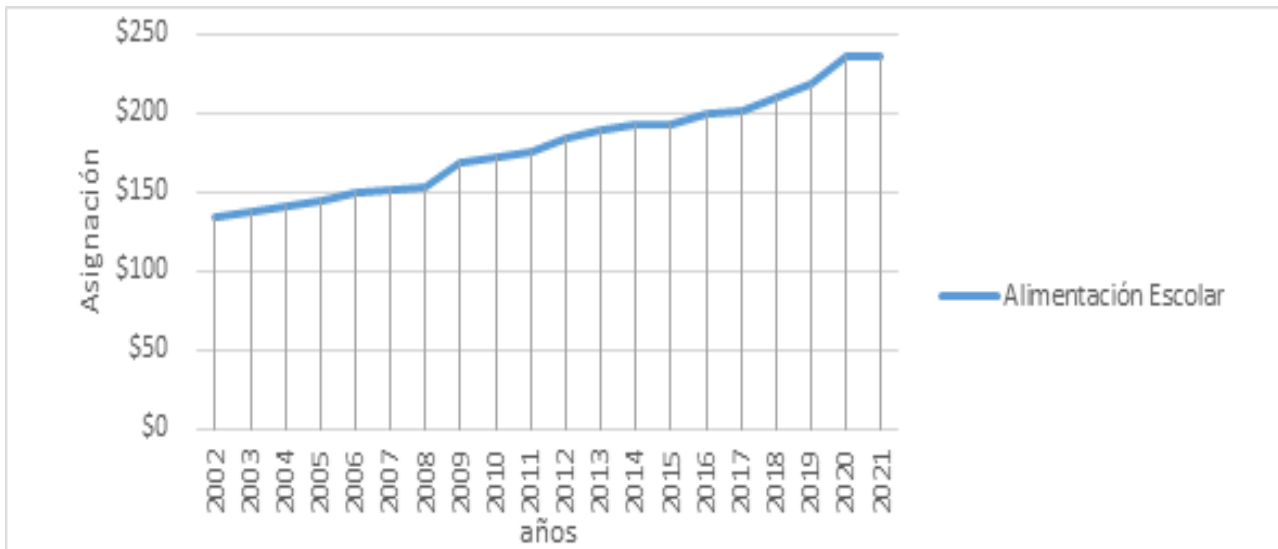
Sin embargo, pese a que estos recursos son la principal fuente de financiación para cubrir el gasto en el servicio de educación pública de preescolar, básica y media, solo representan el 64% de las asignaciones destinadas para este servicio en el año 2015 (Díaz, Moreno y Ruiz, 2017). De esta forma, esta asignación es insuficiente para cubrir las necesidades del sector debido a la rigidez de varios elementos técnicos y metodológicos del sistema, como, por ejemplo, el distanciamiento entre las plantas viabilizadas por el Ministerio de Educación Nacional y las necesidades de los colegios en los territorios para la implementación de lineamientos como lo es la jornada única o no considerar los incrementos salariales derivados de los procesos de negociación de la Nación. Situación que compromete el presupuesto territorial y la prestación del servicio ante las reducidas fuentes de financiación alternativas.

De esta forma, los recursos del SGP son destinados principalmente para suplir los gastos de salarios y prestaciones sociales del personal docente y administrativo vinculados a los servicios de educación preescolar, básica y media, limitando el espacio fiscal para realizar inversiones en infraestructura, conectividad o calidad. Por ejemplo, para el año 2015, los recursos del SGP se distribuyeron de la siguiente manera: a) Gastos

de personal el 56,3%, b) aportes patronales el 13,42%, y solamente en la construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa el 3,1% (Fedesarrollo, 2017).

Así mismo, el desarrollo normativo del sector ha introducido nuevas funciones sin fuentes suficientes (0,5% del sistema), como es el caso del Programa de Alimentación Escolar, el cual presenta una baja participación de los recursos del sistema, a penas del 0,5% que se distribuye en los municipios del país, y los territorios optan por a la financiación del programa con asignaciones de otra fuente o reducir la cobertura de este, reduciendo su impacto. Esta situación ya se ha advertido, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual señala que para el año 2013, ante la atomización de los recursos, se presentan bajas asignaciones como la del “Municipio de Abriaquí Antioquia, que recibió \$6 millones y la totalidad de los recursos asignados para las entidades territoriales no certificadas en ese departamento apenas alcanzaban los \$10 mil millones, impidiendo garantizar la universalidad del programa y con ellos induciendo problemas de inequidad entre los niños se beneficiaban del programa y los que no” (MHCP, 2015, pág. 21)

Gráfico 2. Asignación al componente alimentación escolar 2002-2021

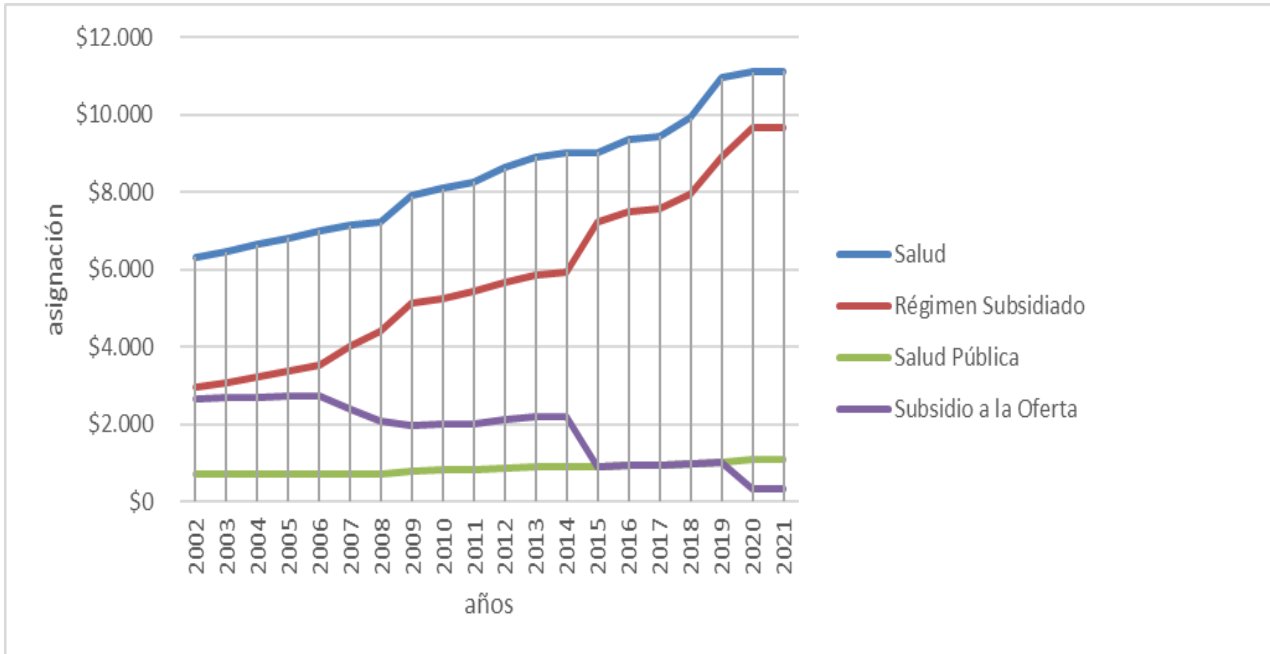


Nota: Cifras en MM, (2021=100)

Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022

- *Salud:* Estos recursos cubren los gastos asociados con: la afiliación de población vulnerable al régimen subsidiado, la salud pública y subsidio a la oferta. Los criterios para la distribución de los recursos en los territorios incluyen “la información poblacional y de pobreza con base en los resultados del último censo realizado según lo certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que para la vigencia actual corresponde al Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018” (DNP, 2021, pág. 6). Sin embargo, debido a las implicaciones en la estabilidad de las finanzas públicas de la incorporación de los resultados del censo en la actualidad se cuenta con un periodo de transición hasta el año 2022 establecido en el artículo 114 de la Ley 2159 de 2021, con el fin de garantizar “como mínimo, el 80 % de lo asignado por concepto de las once doceavas de la vigencia 2021• (DNP, 2021, pág. 6).

Gráfico 3 Asignación al componente sectorial de salud 2002-2021, por categoría



Nota: Cifras en MM, (2021=100)

Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

Para el año 2015, el SGP representó el 18% de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad en Social en Salud - SGSSS, la segunda más importante después del 46,2% correspondiente a las cotizaciones (Díaz, Moreno, & Ruiz, 2017). Situación que recoge los cambios en los recursos del SGP destinados al financiamiento de la UPC del régimen subsidiado disminuyeron entre 2011 y 2013, como resultado del cambio de la metodología de asignación aplicada por el Ministerio de Salud y Protección Social a partir del 2011, al pasar de la asignación que se venía dando por cupos a afiliados efectivos. (Ley 1438 de 2011 y Decreto 971 de 2011), lo que limitó los recursos para la atención de urgencias, conforme lo señalado por el artículo 67 de la Ley 715 de 2001, estas atenciones siguen siendo obligatorias, pero deben ser pagadas con recursos distintos a los del SGP. Lo cual también incluye la atención de urgencias de los migrantes irregulares, que al ingresar al país no cuentan con una póliza de salud o no tengan capacidad de pago de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 100 de 1993 y en concordancia con el artículo 67 de la Ley 715 de 2001 y la Ley 1751 de 2015.

NOTA JURÍDICA ATENCIÓN A POBLACIÓN MIGRANTE

La población migrante ha venido creciendo en Colombia en los últimos años, al punto que, desde distintas regiones y países del mundo, bien por razones políticas, sociales, económicas, artísticas o científicas, según Migración Colombia, en los años 2019 y 2020, han ingresado al país 3.987.446 extranjeros de diferentes nacionalidades en 2019 y 1.000.560 en 2020, cifras que permiten hacer un análisis comparativo entre las entradas de extranjeros, por nacionalidad, en el último año frente al 2019. Por ejemplo, en el caso de los nacionales venezolanos se registró una variación del -82,7%, norteamericanos 67,4%, mexicanos 73,7%, entre otros. Estas cifras, junto a las históricas, permiten concluir que el flujo de extranjeros en Colombia es constante y gran parte de ellos ha decidido radicarse en Colombia que, como país receptor debe establecer en el ordenamiento jurídico, los derechos y garantías universales para migrantes. Es así como en el caso de los migrantes venezolanos, el gobierno nacional, está en el deber constitucional de garantizar los derechos de esta población, en atención a que, al tenor de lo establecido en el artículo primero de la Constitución, Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la República y en la prevalencia del interés general. Complementa lo anterior, el artículo 100 superior que da por sentado que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles concedidos a los colombianos con ciertas condiciones legales.

Es innegable que, para la población venezolana residente en Colombia, debe, adicionalmente,

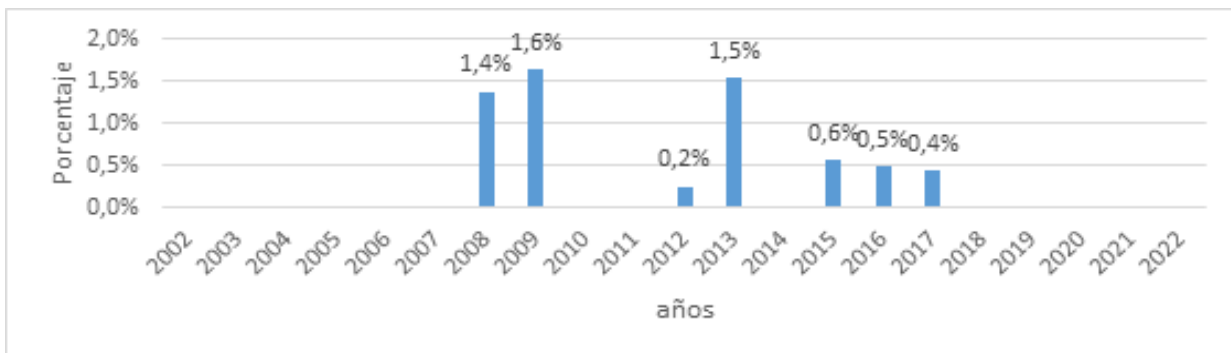
tenerse presente lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política, relacionado con los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción y que prevalecen en el ordenamiento interno. En tal sentido, hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, gozan de preferente rango constitucional. A ello se asocian el derecho al trabajo, a la educación y a la salud establecidos en la ley 146 de 1994.

El gobierno colombiano no ha sido ajeno a ello y para el efecto, mediante el Decreto 216 de 2021 o Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo régimen de protección temporal, dicta disposiciones en materia migratoria y reglamenta lo arriba enunciado para esta población que se encuentra en territorio colombiano de manera regular o irregular.

Así las cosas, se fundamenta, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, la inclusión de esta población en las todas las instancias territoriales que, al igual que los civiles colombianos pueden ser atendidos con recursos territoriales y, por ende, con los provenientes de la Nación y del Sistema General de Participaciones.

- Los recursos para primera infancia no hacen parte de las asignaciones contempladas de manera directa en el sistema y solo son girados como adicionales y condicionados a un crecimiento real de la economía, certificado por el DANE, superior al 4%. Planteamiento que no generó un flujo constante y garantizado de recursos y que finalizó con el periodo de transición propuesto en el Acto Legislativo 04 de 2007. Como lo muestra la siguiente gráfica, la asignación de recursos para primera infancia durante la última década ha sido esporádica y de baja participación con respecto al total de los recursos del SGP.

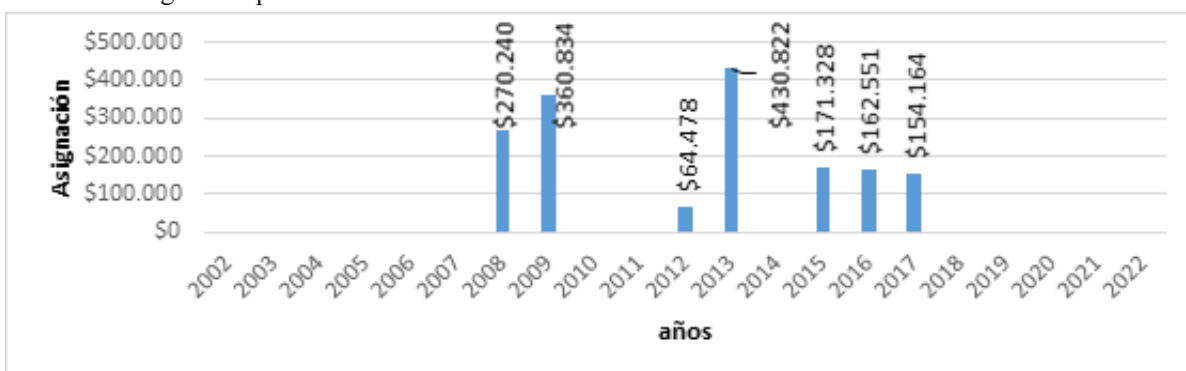
Gráfico 4. Proporción asignación primera infancia con respecto al SGP



Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

Sin embargo, pese a esta situación, con la expedición de la Ley 1804 de 2016 “por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”, los territorios se integran en el proceso de implementación de esta política sin una fuente cierta y permanente que permita la adquisición de compromisos recurrentes asociados con la ampliación de cobertura y servicios asociados a la atención.

Gráfico 5. Asignación primera infancia SGP



Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022

Como se describe en la gráfica, se evidencia que los recursos provienen solamente cuando el crecimiento del PIB supera un % específico, y los mismos se distribuyen para su uso óptimo en las necesidades de la primera infancia, pero no son recursos recurrentes y no permiten generar una política clara de atención de esta. Como ejemplo de esta situación, tomamos de referencia el Conpes Social de 2015, y observamos que de los recursos allí asignados se distribuyeron para la atención integral de la primera infancia del SGP por un valor de \$171.328 millones, provenientes del crecimiento económico superior al 4% en la vigencia 2013 (preliminar) y de las cifras definitivas de crecimiento económico de 2011 y 2010 certificadas por el DANE; y donde se describe que en virtud de lo establecido en el artículo 14° de la Ley 1176 de 2007, el Consejo Nacional de Política Social determinó la orientación de los recursos del SGP para la atención integral de la primera infancia en las siguientes líneas de inversión:

I. Mil primeros días de vida (gestación a 2 años).

a) Adecuación institucional para el fortalecimiento del acceso a los servicios de salud materno infantil.

b) Promoción de la participación de las personas, familias y comunidades en el desarrollo integral durante los mil primeros días de vida.

II. De 2 a 5 años.

Dotaciones pedagógicas para los hogares comunitarios en tránsito hacia las modalidades comunitarias de atención integral.

III. Todos los grupos etarios

c) Ampliación, mantenimiento, reparación y dotación de los ámbitos culturales y espacios recreativos accesibles y pertinentes para la primera infancia.

d) Cualificación y formación de talento humano que trabaja en el marco de la atención integral a la primera infancia.

e) Terminación de obras inconclusas bajo criterios excepcionales.

Este puntual ejemplo, nos describe la situación actual de la distribución de los recursos y de la dependencia de que los crecimientos sean superiores a un porcentaje, en este caso el 4%, para poder contar con recursos y cubrir decisiones de política en el ámbito territorial, tanto como garantes de los derechos de las niñas y los niños, como ejecutores de los recursos. Por lo anterior, es necesario que se puedan contar con recursos en una bolsa independiente.

Como conclusión de los elementos anteriormente expuestos, es deseable que las bolsas de educación y salud, y en general del SGP, crezcan de acuerdo con los compromisos que se financian con ellas; y adicionalmente adoptar un sistema de incentivos eficaz para formular metas sectoriales. Este crecimiento, necesario para garantizar la prestación del servicio, la inclusión permanente de la atención a la primera infancia para el cabal cumplimiento de las funciones asignadas en este servicio y para generar incentivos adecuados para el mejoramiento de la calidad, pone de manifiesto la necesidad de modificar el acto legislativo 04 de 2007 y fortalecer y asegurar el crecimiento de las partidas del sistema.

7. Modificación propuesta a los artículos 356 y 357 de la Constitución

Ante la necesidad de modernizar el SGP, para avanzar hacia una política social integral que mitigue las desigualdades sociales y económicas existentes en los territorios, la presente propuesta de modificación constitucional persigue dos objetivos, el primero,

incorporar la atención a primera infancia, como un compromiso histórico con las generaciones futuras. Y el segundo, modificar la metodología de estimación de la asignación al SGP, por una que permita el establecimiento de una partida presupuestal del sistema que contribuya con el reconocimiento de los costos reales de la provisión de los servicios que contempla y que permita la inversión en acciones orientadas a mejorar la calidad y eficiencia del gasto público. En este sentido, la presente sección describe las propuestas de modificación de la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 356 y 357 para dar cumplimiento al mandato constitucional de asignación de los recursos fiscales suficientes para atender las competencias descentralizadas.

- Inclusión del servicio de atención a la Primera Infancia en el artículo 356 de la Constitución Política.

En el marco de las realizaciones reconocidas en el artículo 4° de la Ley 1804 de 2016, las cuales se refieren a las “condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo Integral” a través de las acciones articuladas entre la Nación y los territorios “encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo”, se hace necesario establecer una fuente financiera cierta y permanente que permita la ampliación de cobertura y servicios asociados.

Con esto, se reconoce la importancia de fortalecer la incidencia de la acción pública durante los primeros años de vida de las niñas y los niños, como etapa definitiva en su futuro, en términos del desarrollo cerebral, salud física y emocional, felicidad, capacidad de aprendizaje e incluso los ingresos de su etapa adulta. Los principios que orientan la política pública de primera infancia se enmarcan en la perspectiva de derechos y de protección integral, establecidos en la Constitución Política y en la Ley 1098 de 2006, y en el Sistema de Protección Social como el instrumento del Estado para garantizar los derechos.

Adicionalmente, en documentos de referencia de expertos y en recomendaciones de la Unesco para la Educación a 2030, en sus recomendaciones motivados por los importantes logros que hemos conseguido en la ampliación del acceso a la educación en los últimos 15 años, velaremos por que se proporcione educación primaria y secundaria de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos, durante 12 años, de los cuales al menos nueve serán obligatorios, consiguiendo así resultados de aprendizaje pertinentes. Alentamos también a que se imparta al menos un año de enseñanza preescolar de calidad, gratuita y obligatoria y a que todos los niños tengan acceso a una educación, atención y desarrollo de la primera infancia de calidad.

Nos comprometemos también a proporcionar oportunidades de educación y capacitación significativas para el gran número de niños y adolescentes no escolarizados, que precisan medidas inmediatas, sostenidas y específicas, a fin de velar por que todos los niños asistan a la escuela y aprendan.”¹

Los problemas que se han detectado desde la Ley 60 de 1993 y la misma constitución de 1991, han sido relacionadas con la inequidad generada por la distribución de los recursos, la ineficiencia del gasto, la poca inversión en calidad y los aumentos de los costos de la nómina; donde la política social del país este orientada a superar la pobreza, a dar reconocimiento a la niñez como sujeto

1 . Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible. 2016

de derechos, a dar plena garantía de estos derechos y a disponer de los recursos suficientes para implementar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la primera infancia. Es evidente la necesidad de eliminar las barreras que limitan la autonomía y el bienestar; que la cultura, las artes, la recreación y el deporte forman parte esencial en la construcción de tales capacidades; que la salud como derecho habilitante debe priorizar la prevención y la atención en el hogar, que se debe seguir mejorando los enfoques poblacionales, de género y diferenciales para que el conjunto de políticas, servicios e inversiones sociales garanticen derechos y construyan autonomía y movilidad para las mujeres, niños, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, habitantes de la calle, grupos étnicos y migrantes: que la educación debe ser para toda la vida y de calidad, que empiece con la paternidad responsable, con hijos amados y deseados, con formación continua y pertinente a lo largo de la vida, con calidad y resultados de excelencia.

Invertir en la primera infancia, es garantizar el derecho a la formación integral para toda la población, es una apuesta en que la educación pública estatal sea de máximo nivel de calidad, pertinencia y relevancia, que aporta al desarrollo de cada región y su entorno, así como se constituye en un beneficio para toda la sociedad, garantizando los derechos humanos y contribuyendo en el mediano y largo plazo en elevar la productividad y crecimiento del país.

Se debe liderar la política de estado de primera infancia para asegurar los derechos fundamentales de los niños por nacer hasta los 5 primeros años de vida, reforzando el trabajo con las familias y con integración social; fortaleciendo la oferta en pre jardín en distintas modalidades; se debe mejorar la infraestructura de los jardines infantiles para que sean espacios amigables con infraestructura adecuada y dotación pertinente, independientemente del lugar y nivel socioeconómico. La idea es trabajar sobre iniciativas que contribuyan al incremento de la inversión pública en la política social para la niñez.

Una de las necesidades más evidentes en el enfoque en la primera infancia, es en los beneficios que redundan en que cada uno de los municipios y departamentos del país puedan realizar inversión pública orientada de manera más eficiente a la población, direccionada principalmente en mejorar la infraestructura que permita cumplir las metas de salud y educación tanto del entorno

familiar de los 0 a los 3 años, cómo la universalización del acceso a la educación preescolar para avanzar en el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Educación y Primera Infancia.

Frente a lo anterior y como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, relacionado con las bolsas de educación y salud, y en general del SGP, es importante que los recursos crezcan de acuerdo con los compromisos que se financian con ella, especialmente cuando se habla de la primera infancia, donde se pretenden asegurar especialmente los recursos para la educación de la población de 0 a 3 años que no se encuentra cubierta en ninguna de las instancias ya previstas y que permitan garantizar la prestación del servicio, dar cabal cumplimiento de las funciones asignadas en este servicio y la de generar incentivos adecuados para el mejoramiento de la calidad, como una inclusión permanente de la atención a la primera infancia. Esto afianza la idea de que los recursos para la primera infancia no pueden provenir de un residual de recursos de una bolsa, sino que, por el contrario, debe dejarse de manifiesto tener un espacio en esta gran bolsa que permita garantizar una educación inclusiva y de calidad que garantice su atención integral, como complemento a lo actualmente ofrecido y que permita asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria con formación integral de la mano de los maestros, las familias y las comunidades.

En este sentido, la inclusión de este servicio del sistema, además de brindar una estabilidad en la financiación de la atención a la primera infancia, fortalece los procesos de articulación, planeación presupuestal y orientación a resultados de los actores involucrados.

- Modificación del artículo 357 de la Constitución Política frente a las variables macroeconómicas para la determinación de recursos del SGP

La metodología de determinación de la asignación presupuestal del Sistema General de Participaciones ha sido sujeto de tres modificaciones, posteriores a la transformación del Situado Fiscal y participaciones municipales en Sistema. Con ello, se han incluido diferentes variables y criterios como inflación o el ingreso corriente de la nación (INC) y/o puntos adicionales de crecimiento para la definición de los recursos que serán distribuidos por componente en las entidades territoriales. En la siguiente ilustración se relacionan la evolución histórica de los criterios empleados y la normatividad asociada:

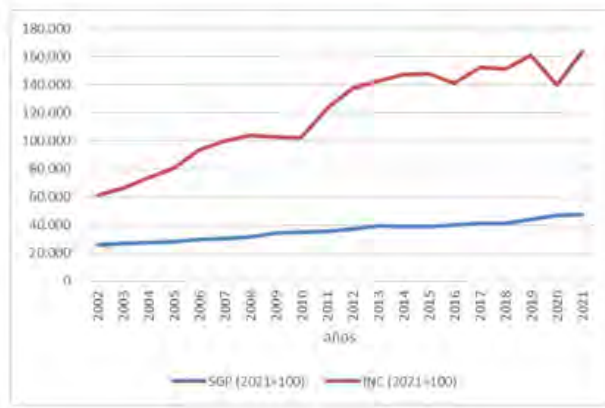
Ilustración 1: Evolución de los criterios de determinación de los recursos en el SGP.

Porcentaje del Ingreso Corriente de la Nación (ICN)			Indexación con inflación		Indexación con inflación			Promedio de la variación % de los ICN
<ul style="list-style-type: none"> Situado fiscal: Constitución Política art. 357 - Acto Legislativo 1 de 1995: Incremento año por año desde el 14% hasta 22% entre 1993 y 2001. Participaciones municipales: Ley 60 de 1993 (Artículo 10): 1994 (23%) 1995 (23,5%) 1996 (24,5%) 			<ul style="list-style-type: none"> Acto Legislativo 01 de 2001: Parágrafo 1 del artículo 3º- establece un periodo de transición para los años 2002 a 2008, inflación más 2% y 2,5%. Si existiere un crecimiento real del PIB superior al 4% se define un crecimiento adicional proporcional. 		<ul style="list-style-type: none"> Acto Legislativo 04 de 2007 – Transición: Parágrafo transitorio 1º: tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior, se define un incremento de inflación más una tasa de crecimiento real de 4%. 3,5% y 3% 			<ul style="list-style-type: none"> Finaliza el periodo de transición del Acto Legislativo 04 de 2007 y se continua con la fórmula establecida en el Artículo 4º: Incremento igual a un porcentaje del promedio de la variación porcentual de los INC durante los 4 años anteriores, incluido el aforo.
23% + 15%	23,5% + 16%	24,5% + 16% + 1pp por año hasta llegar al 22%	Inflación + 2pp	Inflación + 2,5 pp	Inflación 4pp	Inflación 3,5pp	Inflación 3pp	Promedio de la variación % de los 4 años anteriores
1994	1995	1996 - 2001	2002 - 2005	2006 -2007	2008 - 2009	2010	2011- 2016	2017 - 2022

Fuente. Adaptación de Bonet, J., & Pérez, G. J. (2014).

Estos cambios metodológicos han derivado en fluctuaciones en las partidas destinadas a los territorios, introduciendo incertidumbre a las finanzas públicas territoriales y no han incluido crecimientos generales importantes para ampliar la financiación de los servicios contemplados por el sistema, como se mencionó previamente. Como se observa en el gráfico 7, entre el periodo previo al año 2007, la participación de las transferencias llegó a máximos históricos del 40% de los ICN. Sin embargo, con la expedición del acto legislativo 04 de 2007, la participación disminuye hasta el año 2017.

Gráfico 6 Evolución del Sistema General de Participaciones (SGP), 2002-2021

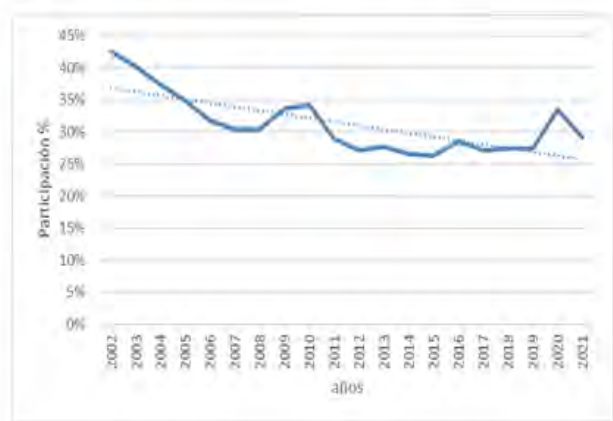


Cifras MM

Fuente:

<https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f, MFMP 2022>

Gráfico 7 Porcentaje del SGP con respecto a los ICN



Fuente:

<https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f, MFMP 2022>

Además de la inclusión del servicio de atención a la primera infancia al SGP, en la actualidad, una vez finalizado el periodo de transición definido en el Acto legislativo 04 de 2007, la dinámica de crecimiento de la bolsa de recursos del SGP pasa de basarse en la inflación más un porcentaje adicional, a la variación promedio de los últimos cuatro años de los Ingresos Corrientes de la Nación, estableciendo una dinámica procíclica del sistema. Este cambio en las variables ha derivado en una asignación presupuestal que mantiene la desconexión entre el monto estimado y los costos que financia, situación que profundiza las presiones fiscales en los territorios y que pueden comprometer la prestación del servicio, ya sea en términos de calidad y/o cobertura.

Teniendo en cuenta lo anterior, la problemática del SGP se puede resumir de la siguiente manera:

- a) Ausencia de coherencia entre el valor definido y los costos reales de los servicios que financia.
- b) Inexistencia de una participación permanente del servicio de atención a la primera infancia
- c) Pérdida de poder discriminante de las variables incluidas como criterios técnicos o de distribución para la asignación de las partidas presupuestales a los territorios.

Si bien, el cumplimiento de las funciones delegadas a los territorios debe ser respaldadas con las asignaciones presupuestales suficientes, a través del proceso de descentralización se desarrollan también bajo una inversión conjunta y concomitante Nación - Territorios. Es importante resaltar los principios fundamentales que persigue el Sistema General de Participaciones asociado con la contribución del sistema al fortalecimiento del acceso y la calidad de los servicios fundamentales que se desarrollan en el marco del estado social de derecho. En este sentido, se hace relevante realizar una revisión metodológica de las variables que actualmente definen la asignación de recursos al sistema, con el fin de establecer

criterios y variables macroeconómicas que responden a la coyuntura económica y social que se enfrenta las finanzas públicas nacionales y territoriales.

En este sentido la presente propuesta de modificación del artículo 357 de la Constitución Política busca establecer:

1. Incorporar un crecimiento de los componentes anteriormente mencionados a través del sistema.
2. Ampliar el espacio fiscal para implementar acciones de fortalecimiento territorial hacia aspectos de calidad y modernización de los servicios abordados en el SGP.
3. Ampliar el espacio fiscal para incluir de coyunturas sociales como la atención de población migrante y económicas como cambios en las estructuras de remuneración del personal vinculado para la prestación de estos servicios.
4. Incorporar mayores recursos en el sistema para los territorios con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Educación y Ley de Primera infancia.
5. Necesidad de establecer el SGP como una fuente de financiación estable y bajo criterios técnicos que propendan por la calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera del servicio prestado desde los territorios.
6. Equidad en el acceso de la población a los servicios que financia el sistema ante la desigualdad en los ingresos de los territorios, que inciden en aspectos como cobertura y calidad en la oferta local.

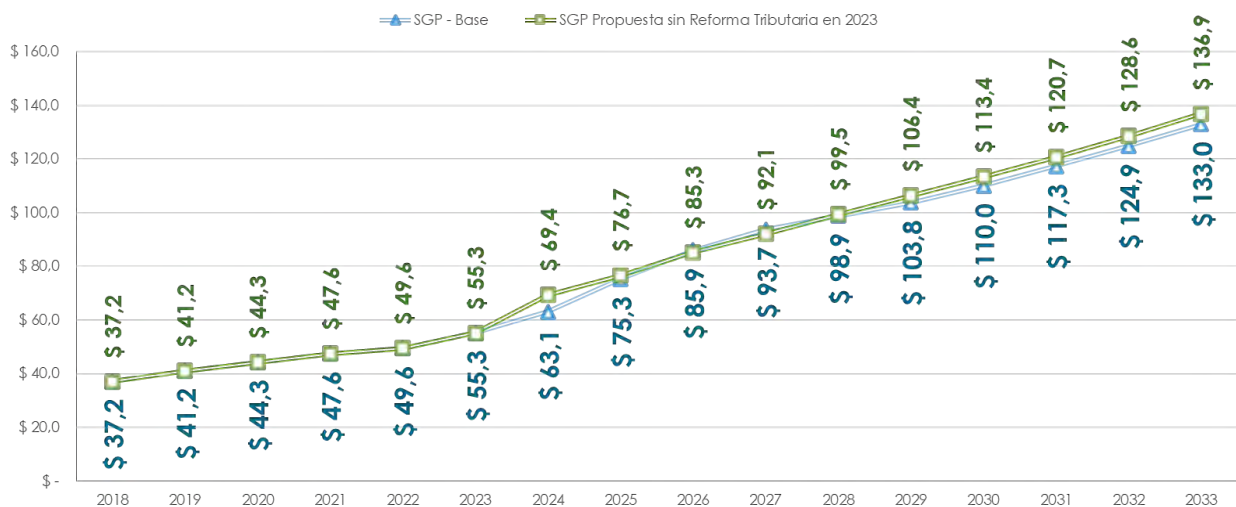
En este sentido a continuación se presenta un escenario que combina criterios para la base como para los incrementos del sistema. Para el análisis se emplean los datos proyectados de los Ingresos Corrientes de la Nación presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022 y las proyecciones de inflación del Banco de la República:

Gráfico 8. Proyección de la asignación presupuestal para SGP propuesta vs situación actual
Situación Actual



Incremento a partir del ICN

Incremento anual en un % igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Escenario propuesto proyección de asignación SGP criterio actual vs propuesta sin RT



Propuesta Base+ Incremento real:

El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 el 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación. Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto es la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%.

A partir de la vigencia 2030 el incremento del monto del SGP es igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.

Fuente: Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales - Secretaría Distrital de Hacienda.

Este escenario propone la incorporación de un criterio de asignación que procura el crecimiento real y sostenido a lo largo del tiempo de las transferencias y reduce la incertidumbre sobre esta fuente, a la vez que permite la ampliación de un margen de recursos para la incorporación de las nuevas responsabilidades delegadas a los territorios como la atención a la primera infancia.

La propuesta incorpora una asignación del SGP en dos tramos. El primero, propone para los años 2024, 2025 y 2026 una asignación fija del 26%, 28% y 30%

respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación, y con ello permitir la participación de los territorios en los incrementos esperados de los ICN derivados de un mayor recaudo e ingresos petroleros, entre otros, de acuerdo con lo señalado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2022.

El segundo tramo, propone para los años 2027 y 2028 el incremento del monto es la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4% y a partir de la vigencia 2030 el incremento del monto del SGP es igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%. Lo cual permitiría, reducir: a) el riesgo de financiación derivado de posibles fluctuaciones del ingreso, y así facilitar la estructuración de proyectos e inversiones con una visión de largo plazo y b) la incertidumbre fiscal, principalmente en periodos de recesión económica al mantener un nivel de gasto público estable que opera como elemento contra cíclico.

Finalmente es importante, mencionar dos elementos que debería acompañar esta transformación de los presupuestos territoriales. El primero, a la luz de la ampliación del espacio fiscal en los territorios, se hace

necesario fortalecer las capacidades técnicas y de gestión ante este incremento en los recursos, con el fin de que la ejecución de las transferencias se enmarque en procesos de gasto bajo criterios de calidad, eficiencia y eficacia. El segundo, incentivar la generación de recursos propios a través de instrumentos como el Catastro Multipropósito, entre otro, así como los recursos de la Nación con el fin de no comprometer el cumplimiento de la regla fiscal.

8. Pliego de modificaciones de la ponencia al acto legislativo

De esta forma, con el fin de asegurar la financiación de la atención de la primera infancia y establecer criterios de asignación de los recursos del sistema mediante el uso de variables macroeconómicas que responden a la coyuntura económica y social que se enfrenta las finanzas públicas nacionales y territoriales, a continuación, se presenta el articulado propuesto en este proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se busca la modificación de los artículos 356 y 357 Constitución Política de la primera propuesta:

Proyecto de Acto de Legislativo	Propuesta para el primer debate	Explicación
<p>Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad a la atención de la primera infancia entre los 0 y los 3 años a los servicios de educación, incluyendo los 3 grados de preescolar, primaria, secundaria y media, a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.</p>	<p>Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad a la atención de la primera infancia entre los 0 y los 35 años a los servicios de educación, incluyendo los 3 grados de preescolar, primaria, secundaria y media, a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.</p>	<p>Se corrige el error en el rango de edad para que sea considerada la primera infancia entre los 0 y los 5 años.</p>
<p>Artículo 2°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los departamentos, distritos y municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 al 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación.</p> <p>Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. A partir de la vigencia 2030 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los departamentos, distritos y municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 al 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación.</p> <p>Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. A partir de la vigencia 2030 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.</p> <p><u>El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la participación de propósito general.</u></p>	<p>Se agregan tres incisos del artículo 357 que habían sido eliminados por error en el Acto Legislativo.</p>

Proyecto de Acto de Legislativo	Propuesta para el primer debate	Explicación
	<p><u>Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.</u></p> <p><u>Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</u></p>	
<p>Artículo 3°. Vigencia. El presente acto legislativo</p> <p>rige a partir de su publicación, pero tendrá efectos en</p> <p>los repartos del Sistema General de Participaciones de la vigencia fiscal 2024 en adelante</p>	Sin modificación	

9. CONFLICTO DE INTERESES-ARTICULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, indicaré las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

Considero que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia respecto al Sistema General de Participaciones, buscando ampliar el espacio presupuestal para incorporar de manera permanente el servicio de atención a la primera infancia y asegurar una dinámica creciente de asignación de recursos al sistema en términos reales que, permita abordar las necesidades adicionales derivadas de las particularidades y dinámicas existentes en los territorios en términos de acceso, calidad y sostenibilidad financiera de los servicios de salud y educación.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el Tribunal Constitucional en Sentencia C-1040 de 2005: “la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique

un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos –inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución– los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses –tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político–. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como, por ejemplo, todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el Gobierno y la oposición y las entidades territoriales”².

10. 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 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

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1040 de 2005. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cebra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

(art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-1200 de 2003.

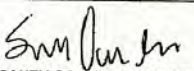

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

11. Proposición

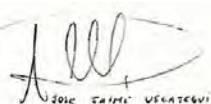
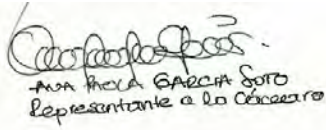
Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 117 de 2022 Cámara Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia”.

Conforme al texto propuesto.

De los honorables Congressistas,

 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara	 OSCAR HERNAN SANCHEZ Representante a la Cámara

 JULIO CESAR TRIANA Representante a la Cámara	 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara
 EDUARD SARMIENTO Representante a la Cámara	 RUTH AMELIA CAICEDO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBAN Representante a la Cámara	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara

 JOSE JAIME USCATEGUI	 ANA PAOLA GARCIA SOTO Representante a la Cámara
---	---

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 117 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad a la atención de la primera infancia entre los 0

y los **3-5** años a los servicios de educación, incluyendo los 3 grados de preescolar, primaria, secundaria y media, a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Artículo 2°. El artículo 357 de la Constitución Política, quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los departamentos, distritos y municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 al 26%, 28% y 30%, respectivamente, de los ingresos corrientes de la nación.

Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. A partir de la vigencia 2030 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su publicación, pero tendrá efectos en los repartos del Sistema General de Participaciones de la vigencia fiscal 2024 en adelante.

De los honorables Congressistas,

 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara	 OSCAR HERNAN SANCHEZ Representante a la Cámara
 JOSE JAIME USCATEGUI Representante a la Cámara	 ANA PAOLA GARCIA Representante a la Cámara



[Signature]
JOSE JAIME VSCATEGUI

[Signature]
JOSE JAIME VSCATEGUI

BIBLIOGRAFÍA

Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 205.

Díaz, E., Moreno, O., & Ruiz, C. (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Bogotá: Contraloría General de la República.

DNP. (2021). RECOMENDACIONES PARA LA PROYECCIÓN Y ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES VIGENCIA 2022. Bogotá: DNP.

Fedesarrollo. (15 de julio de 2022). Revisión de Gasto Sector Educación. Obtenido de Fedesarrollo: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3506/Repo_r_Julio_2017_Ariza_Quiroga_y_Ardila_Educacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Como%20se%20esboz%C3%B3%20en%20Ia,8%2C5%25%20a%20inversi%C3%B3n.

MHCP (2015). Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el Sector Educación y ajustes propuesto. Bogotá. MHCP.

Referencias Jurídicas:

1. Constitución Política de Colombia. Constitución Política de Colombia (1991) (vlex.com)

2. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/actos-legislativos>, Actos legislativos 01 de 1993, 01 de 1995, 01 de 2001 y 04 de 2007.

Leyes:

1. Ley 715 de 2001. Función Pública, <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma>.

2. Ley 146 de 1994. vlex.com

3. Ley 358 de 1997. vlex.com

4. Ley 549 y 550 de 1999. vlex.com

5. Ley 617 de 2000. vlex.com

Decretos:

1. Decreto 216 de 2021, <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma>

Documentos:

1. Cámara de Representantes. Proyecto de ley 057 de 2018 C.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 10 años de Transformación fiscal territorial en Colombia 1998 2008. Bogotá, 2009.

ANEXO 1. CUADRO EVOLUTIVO DE LA NORMATIVIDAD DE LOS ARTÍCULOS 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991	ACTOS LEGISLATIVOS 01 DE 1993 Y 01 de 1995	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007	LEY 715 DE 2001
Artículo 356. Texto Aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y	Artículo 356. Texto del Acto Legislativo 01 de 1993, artículo 2°. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y	Artículo 356. (Modificado. Acto legislativo 1 de 2001 artículo 2°). Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.	Artículo 356. Inciso 4°, modificado por el art. 1°, Acto Legislativo 04 de 2007, así: Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.	Gira en torno a los <i>artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001)</i> . Dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991	ACTOS LEGISLATIVOS 01 DE 1993 Y 01 de 1995	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007	LEY 715 DE 2001
<p>Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños. El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación. La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos,</p>	<p>Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños. El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación. La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos,</p>	<p>Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios: a)</p>	<p>Art. 356. Literal a), modificado por el art. 2°, Acto Legislativo 04 de 2007, así: a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.</p> <p>ADICIONES AL ART. 356.</p> <p>Adicionado por el art. 3°, Acto Legislativo 04 de 2007, así: El Gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas. Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.</p>	<p>Artículos constitucionales relacionados:</p> <p>Artículo 151.</p> <p>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 rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.</p> <p>Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.</p> <p>Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991	ACTOS LEGISLATIVOS 01 DE 1993 Y 01 de 1995	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007	LEY 715 DE 2001
<p>el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Cada cinco años la ley a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución</p>	<p>el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.</p>	<p>Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad; b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa. No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.</p>		
<p>Artículo 357. Texto aprobado en la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la Ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios. Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la Ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción</p>	<p>Acto Legislativo 01 de 1995. Artículo 357. Texto del Acto Legislativo 01 de 1995, Artículo 1° Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esa participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios. Los recursos provenientes de esa participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los</p>	<p>Artículo 357. (Modificado. Acto Legislativo 01 de 2001 Artículo 3°) El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. Los municipios</p>	<p>Artículo 357. Desarrollado por la Ley 1176 de 2007, Modificado por el Acto Legislativo número 01 de 1995, Modificado por el Acto Legislativo número 01 de 2001, Modificado por el art. 4, Acto Legislativo 04 de 2007, así: El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991	ACTOS LEGISLATIVOS 01 DE 1993 Y 01 de 1995	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007	LEY 715 DE 2001
<p>directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierte en las zonas rurales. Cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución. Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La Ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a</p>	<p>siguientes criterios: el sesenta por ciento (60%) en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esa parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco (5) años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución. Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento (14%) de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento (22%) como mínimo en el 2001. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y,</p>	<p>clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud. Parágrafo Transitorio 1°. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos. En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios,</p>	<p>salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente. El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior. Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno nacional reglamentará la materia. Parágrafo transitorio 1°. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991	ACTOS LEGISLATIVOS 01 DE 1993 Y 01 DE 1995	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007	LEY 715 DE 2001
<p>las sanciones que establezca la ley. Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica. Texto Derogado por el Acto Legislativo 1 de 1995, Artículo 1</p>	<p>en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica. A partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto de la participación. Parágrafo transitorio primero. Establéese para los años 1995 a 1999, inclusive, un período de transición durante el cual los municipios, de conformidad con la categorización consagrada en las normas vigentes, destinarán libremente para inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación, de la siguiente forma: Categorías 2ª y 3ª: Hasta el 25% en 1995; hasta el 20% en 1996; hasta el 15% en 1997; hasta el 10% en 1998, y hasta el 5% en 1999. Categorías 4ª, 5ª y 6ª: Hasta el 30% en 1995; hasta el 27% en 1996; hasta el 24% en 1997; hasta el 21% en 1998, y hasta el 18% en 1999.</p>	<p>todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002. Parágrafo Transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%. Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente párrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008. Parágrafo Transitorio 3°. Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo.</p>	<p>, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%. Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente párrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores. Parágrafo transitorio 3°. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a -- Este PDF fue generado por el Repositorio Normativo del Archivo General de la Nación el 11-07-2022 19:21:48 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991 160</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991	ACTOS LEGISLATIVOS 01 DE 1993 Y 01 de 1995	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007	LEY 715 DE 2001
	<p>El párrafo transitorio segundo, quedará así: A partir de 1996 y hasta el año 1999, inclusive, un porcentaje creciente de la participación se distribuirá entre los municipios de acuerdo con los criterios establecidos en este artículo, de la siguiente manera: el 50% en 1996; el 60% en 1997; el 70% en 1998 y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del período de transición se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992. A partir del año 2000 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación. Texto Derogado por el Acto Legislativo 1° de 2001, Artículo 3°.</p>	<p>En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje. Igualmente, durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.</p>	<p>lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad. Parágrafo transitorio 4°. El Gobierno nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que, de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.</p>	

Bogotá, D. C., 23 de septiembre de 2022

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA Y SOLICITUD DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 004 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia (Semillas Transgénicas).

Honorable Representante
 JUAN CARLOS WILLS OSPINA
 Presidente Comisión Primera Constitucional
 Cámara de Representantes
 Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia Negativa y solicitud de archivo para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2022 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Negativa para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia** con base en las siguientes consideraciones:

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 21 de julio de 2022 fue radicado por el honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Andrés David Calle Aguas, honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Leyla Marleny Rincón Trujillo, honorable Representante Jorge Andrés Cancimance López, honorable Representante Carlos Alberto Carreño Marín, honorable Representante Santiago Osorio Marín, honorable Representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado, honorable Representante Dolcey Óscar Torres Romero,

honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut, honorable Representante Mónica Karina Bocanegra Pantoja, honorable Representante Gilma Díaz Arias, así como por el honorable Senador Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Senador Edwing Fabián Díaz Plata, honorable Senador Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Senadora María José Pizarro Rodríguez, honorable Senador Órnar de Jesús Restrepo Correa, honorable Senadora Yuly Esmeralda Hernández Silva, honorable Senador Iván Cepeda Castro, honorable Senadora Griselda Lobo Silva el Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modificó el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia*.

El 1° de septiembre de la misma anualidad se llevó a cabo audiencia pública, con diferentes gremios, organizaciones, comunidad académica, y ciudadanía en general interesada en el proyecto, para escuchar y deliberar sobre el proyecto de ley. Los aportes realizados en dicha audiencia pública fueron insumo para la realización de la presente ponencia.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El 10 de septiembre fue radicado por los honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, José Daniel López Jiménez, Julián Peinado Ramírez, Luis Alberto Albán Urbano, Alejandro Alberto Vega Pérez, Julio César Triana Quintero, Carlos Germán Navas Talero, Juan Fernando Reyes Kuri y los Honorables Senadores Angélica Lizbeth Lozano Correa y Julián Gallo Cubillos el Proyecto de Acto Legislativo número 226 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia*.

El 28 de noviembre de 2019 se realizó audiencia pública en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en el marco del debate del Proyecto de Acto Legislativo número 226 de 2019 Cámara.

El proyecto fue aprobado sin modificaciones en primer debate, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, sin embargo, para segundo debate, el proyecto debió ser archivado en razón a que se agotaron los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

Posteriormente, el 20 de julio de 2020 nuevamente se radicó el proyecto de acto legislativo que retoma el texto aprobado en primer debate. Adicional a eso, la presentación del Proyecto de Acto Legislativo número 008 de 2020 C consideró los aportes resultantes de la Audiencia Pública realizada el 28 de noviembre de 2019 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en el marco del debate del Proyecto de Acto Legislativo número 226 de 2019 Cámara. La iniciativa nuevamente fue archivada por vencimiento de términos.

3. OBJETO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia con el fin de prohibir el ingreso al país, la producción, comercialización, exportación y liberación de semillas genéticamente modificadas, en aras de proteger el medio ambiente y garantizar el derecho de los campesinos y agricultores a las semillas libres, a excepción de los casos en los que su uso sea requerido para garantizar la seguridad alimentaria. Esta excepción, en todo caso, estará atada a la presentación previa de estudios de bioseguridad, de riesgos ambientales, socioeconómicos y de salud, así como a la generación de conocimiento científico previo que tenga en cuenta las posibles afectaciones a prácticas ancestrales, a las semillas nativas y al suelo cultivable.

4. JUSTIFICACIÓN

El debate mundial sobre la utilización de la tecnología, para el mejoramiento de las semillas en el sector agrario es más o menos reciente. La biotecnología, “es el empleo de células vivas para la obtención y mejora de productos útiles, como los alimentos y los medicamentos”. La biotecnología, también, “es la disciplina que se encarga del estudio científico de estos métodos y sus aplicaciones”¹¹.

Existen argumentos en contra y a favor de dicha práctica. Sin embargo, también es cierto que muchos de ellos son argumentos infundados o falaces, especialmente aquellos en contra de la utilización de la tecnología para el mejoramiento de las prácticas agroindustriales, y específicamente en lo relativo a las semillas transgénicas²², tema que nos concierne en este documento. En resumen, podría decirse que el debate gira en torno, por una parte, a la utilización de la biotecnología para generar nuevas características en una planta que nos permita mejorar exponencialmente su valor tanto en término de producción como en términos de productividad, para el beneficio de la humanidad; y por el otro, los temores respecto a los posibles riesgos que dicha alteración produciría en el medio ambiente y en el ser humano.

4.1. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

Algunos defensores del medio ambiente sostienen que la utilización de semillas transgénicas es una alteración grave a la naturaleza. y que la implementación de esta genera graves consecuencias para el medio ambiente. Con respecto a este argumento es importante señalar que los estudios han demostrado que la utilización de la biotecnología en las semillas ha permitido un avance ostensible en conseguir un equilibrio entre la preservación del medio ambiente y la agricultura.

Antes de la implementación de las Semillas Genéticamente Modificadas (SGM). los agricultores debían hacer uso de enormes cantidades de plaguicidas y pesticidas con el fin de combatir las plagas y otras enfermedades que atacaban sus cosechas. La evolución que ha traído la biotecnología en las SGM, ha permitido la implementación de componentes no tóxicos para el ser humano, que han generado una disminución considerable en la utilización de estos químicos en los cultivos, representando ello menor toxicidad en el ambiente.

Un estudio publicado en 2020 por la revista GM Crops & Food³, asegura que los cultivos transgénicos han ayudado a los agricultores colombianos a producir más usando menos recursos. Además, han ayudado a reducir lo huella ambiental que puede dejar la producción

¹ Las Semillas Transgénicas ¿un debate bioético?, Jesús Casquier y Rodomiro Ortiz, Revista de la Facultad de Derecho, PUCP., número 69 2012 PP281-300.

² Semillas Transgénica: Un transgénico es un organismo vivo que ha sido modificado genéticamente (OGM) en un laboratorio. En el caso de las plantas, “son aquellas cuyo genoma ha sido modificado mediante ingeniería genética, bien para introducir uno o varios genes nuevos o para modificar la función de un gen propio. Como consecuencia de esta modificación, la planta transgénica muestra una nueva característica. Fuente: Sociedad Española de Biotecnología (Sebiot). Plantas transgénicas (preguntas y respuestas). Sebiot, 2000, p. 8., en Casquier y Ortiz (2012).

³ Graham Brookes. (2022) Farm income and production impacts from the use of genetically modified (GM) crop technology 1996-2020. GM Crops & Food 13:1, páginas 171-195.

de maíz y algodón. De dicho estudio se puede destacar que:

- La tecnología de los cultivos transgénicos ayuda al agricultor a hacer un mejor uso de plaguicidas, reduciendo el impacto ambiental asociado al uso de insecticidas y herbicidas en un 26% (medido por Coeficiente de Impacto Ambiental*).

- Los cultivos resistentes a insecticidas redujeron el impacto ambiental de los insecticidas en un 27% para cultivos de algodón genéticamente modificado (GM) y un 65% para el maíz GM, con respecto a sus contrapartes convencionales.

- En número de aplicaciones de insecticidas, el algodón pasó de 11 aplicaciones en un cultivo convencional a 6 en un cultivo de algodón GM. Pero el maíz hubo una reducción de 4 - 5 aplicaciones o 1-2 en un cultivo de maíz GM.

- El uso de herbicidas también ha experimentado una reducción de su impacto ambiental en 5% para algodón GM y 22% poro maíz GM.

- La reducción en las aplicaciones de plaguicidas también significa una reducción del uso de combustible: “El uso de maíz y algodón GM ha resultado en la reducción de 8,761 millones de kg de dióxido de carbono que no se liberan o la atmosfera, equivale a sacar 5.410 automóviles de la carretera durante un año”.

- Las prácticas agronómicas con los cultivos tolerantes a herbicidas han permitido uno menor labranza, siembra directa y conservación del suelo.

La Universidad Nacional, realizó un estudio⁴ en el que encontró que en el municipio de Valle de San Juan en el departamento del Tolima⁵:

- Se disminuyeron de 6 aplicaciones de insecticidas a cero (0).

- Redujeron de 5 aplicaciones de herbicidas a sólo 2.

- Disminuyeron en 25% los costos de producción.

- Incrementaron 150% sus ganancias.

- Disminuyeron el impacto ambiental (El Coeficiente de Impacto Ambiental pasó de 42 a 3).

Por otro lado, el aumento acelerado de la población demanda cada vez más alimentos, lo que ha puesto a los Estados en una disyuntiva ambiental, entre la protección de las áreas de conservación y la protección de la biodiversidad y los límites de las áreas agropecuarias, que permitan garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos. Colombia no ha sido ajena a esta disyuntiva, y ha puesto en marcha políticas públicas para delimitar esa frontera agrícola y hacerla respetar, evitando así el avance de la deforestación. Precisamente, la utilización de las SGM tiene la capacidad de aportar a la conservación de las áreas protegidas y limitar aún más las áreas agrícolas evitando su expansión.

Lo anterior lo sustenta La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) en una publicación en la que reconoce que: “Un estudio de la CEPAL considera la posibilidad de formular políticas factibles en biotecnología para

⁴ Kelly Ávila Méndez, Alejandro Chaparro Giraldo, Giovanni Reyes Moreno & Carlos Silv Castro (2011) Production cost analysis and use of pesticides in the transgenic and conventional corn crop (Zea mays (L.)) in the valley of San Juan, Tolima, GM Crops, 2:3, 163-168, DOI: 10.4161/gmcr.2.3.17591

⁵ Uno de los principales departamentos productores del país.

los pequeños agricultores centroamericanos de granos básicos, con el propósito de aprovechar las ventajas de mayores rendimientos, menores costos y la reducción en el uso de pesticidas. El documento remite a estudios que demuestran que el uso de semillas modificadas genéticamente (SGM) mejoran la economía del cultivo entre un 0,4% hasta 30%”⁶.

Mito del algodón

Algunas personas en contra de la utilización de SGM, han utilizado la producción del algodón para desincentivar el uso de estas semillas, argumentando que precisamente en atención a la llegada de esta tecnología una de las producciones más afectadas fue el algodón, lo que lo conllevó su caída. Sin embargo, una vez más estos argumentos recurren a falacias.

La caída del algodón en Colombia se debe principalmente a 2 causas. tal como lo ha expresado el presidente de Conalgodón, Dr. César Pardo Villalba:

- A la caída de cotizaciones del algodón en el mercado internacional

- A la finalización en 2015 del programa “Conpes algodoneo”, el cual establecía un precio mínimo de garantía para la fibra.

Desde el 2003 se siembra algodón transgénico en Colombia y mantiene buenas productividades (0.96 - 1.2 ton/ha), por encima del promedio mundial y de su principal abastecedor comercial, los Estados Unidos. Tales son los beneficios, que, en el 2021, cerca del 90% del algodón sembrado en Colombia fue con semilla transgénica, es decir que de 8.565 ha cultivadas de algodón en el territorio nacional 7.464 ha fueron genéticamente modificadas.

Desde el punto de vista productivo, los altos costos de los insumos y la baja disponibilidad de mano de obra capacitada para el trabajo en el campo también son factores limitantes para el desarrollo algodoneo. Por lo tanto, contrario a lo que han querido argumentar los contradictores de los SGM, es precisamente la utilización de estas las que han permitido que el sector algodoneo en el país resurja y pueda hoy pensar en un sector muy competitivo.

Educación para un mejor agro

Los problemas de la deforestación, erosión del suelo, ampliación de la frontera agrícola entre otros, no son culpa de las SGM, sino en su mayoría obedecen a la falta de educación en el sector agrícola, pues gran parte del perjuicio viene de la agricultura intensiva, no de los transgénicos.

Se necesitan técnicas sostenibles de producción de cosechas con alto rendimiento que requieran menos recursos (superficies de cultivo, energía necesaria para preparar el terreno, agua, insumos fertilizantes o los productos fitosanitarios).

La semilla aporta entre el 30% y 40% de la producción, pero debe estar acompañada de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), que se definen como una serie de actividades y prácticas aplicadas a la producción de frutas, hortalizas y demás cultivos, encaminadas a asegurar la calidad del producto entregado al consumidor. Las BPA se encuentran asociadas al desarrollo sostenible y la calidad en todos los procesos de la producción agrícola, que inicia desde la planificación del cultivo, de acuerdo con épocas adecuadas de siembra, análisis de suelos, preparación del terreno, definir especie y variedades adaptadas a la zona, manejo integrado de plagas y enfermedades, manejo integrado del cultivo,

⁶ Recuperado de: <https://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/en/c/491249/>

manejo ambiental, manejo de trabajadores, manejo de registros, manejo de cosecha y postcosecha⁷.

Por lo anterior, se requiere fortalecer las capacidades de todos los productores agrícolas, a fin de que la producción agropecuaria sea moderna, inocua y de alta calidad, con el fin de lograr una competitividad y productividad que satisfaga las necesidades de los diferentes actores de la cadena. La educación a productores, la extensión rural y la formación en competencias laborales, sumada a la agricultura 4.0, donde la ciencia, la tecnología de precisión se ponen al servicio del agricultor de diferente escala, debe ser prioridad en la articulación de todas las entidades del sector rural.

“La producción agropecuaria desempeña un papel fundamental para satisfacer la creciente demanda mundial de alimentos y los requerimientos de la agroindustria, pero para ello se hace necesario fortalecer una apuesta efectiva a la tecnificación del sector para obtener mejores rendimientos por unidad de área, optimizando así los recursos naturales cada vez más limitados y logrando una sostenibilidad del negocio y esto no será posible si no tiene en cuenta la semilla como insumo estratégico en la sustentabilidad del sector”⁸.

Por todo lo anterior, es posible concluir que la utilización de las SGM aporta a la conservación del medio ambiente, pues como se dijo anteriormente disminuyen el uso de plaguicidas altamente tóxicos para el ambiente y la salud humana; limitan las zonas de frontera agrícola. puesto que permite una mejor producción en menor terreno; adicional existe la posibilidad de un mejor aprovechamiento del suelo. puesto que la evolución de biotecnología permitiría la creación de semillas resistentes a suelos afectados por la erosión o poca agua.

4.2. PROTECCIÓN A LA BIODIVERSIDAD

Respecto a la protección o lo Biodiversidad. la cual se encuentra también ligada al medio ambiente, es importante señalar que la importación y uso de estas semillas están reguladas en Colombia.

Marco regulatorio

Las leyes y actos administrativos que regulan la materia han surtido la revisión de constitucionalidad y legalidad exigida en el ordenamiento jurídico colombiano, razón por la cual los organismos genéticamente modificados tienen un marco regulatorio sólido: a saber:

- **Ley 165 de 1994**, Colombia aprobó el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, el cual establece que el Estado establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y liberación de Organismos Vivos Modificados como resultado de la biotecnología que es probable que tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana. El convenio fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 519 de 1994.

- **Ley 740 de 2002**, ratificó el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual tiene como objetivo, de conformidad con el enfoque de precaución, contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización

segura de los Organismos Vivos Modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos. Fue declarada exequible mediante sentencia C-071/03.

- **Decreto 4525 de 2005**, reglamentó la Ley 740 de 2002 y designó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, como competente para lo autorización de las actividades de Organismos Vivos Modificados, OVM, exclusivamente para uso agrícola, pecuario, pesquero, plantaciones forestales comerciales y agroindustriales, que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, fue declarado ajustado a lo legalidad por el Consejo de Estado mediante fallo de la sección primera, el 5 de marzo de 2015, el cual fue objeto de impugnación vía tutela, desestimada en fase de revisión por la Corte Constitucional mediante Sentencia SU- 090/18.

En Colombia las semillas, están reguladas bajo aspectos fitosanitarios por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)⁹, se dividen en dos categorías: las certificadas y las seleccionadas.

Las semillas certificadas, sólo se encuentran en estas especies: soya, maíz, arroz, algodón, sorgo, papa, arveja, cebada, trigo, ajonjolí, yuca, maní, frijol, avena y cítricos. La certificación es entregada por la autoridad competente cuando las semillas cumplen requisitos de alta calidad genética, fisiológica, física y fitosanitaria. Igualmente, el proceso de producción de semilla certificada recibe controles administrativos y exigencias en el laboratorio que garantiza que el agricultor reciba semillas de la mejor calidad.

Según la Asociación Colombiana de Semillas y Biotecnología (Acosemillas) este sistema de certificación, implementado por los reglamentos técnicos permite “conocer el origen, la trazabilidad, la homogeneidad, la pureza específica y varietal, la germinación y la ausencia de otras semillas no deseadas en la siembra”; resultantes en los siguientes beneficios:

- Generar un cultivo libre de organismos patógenos.
- Favorecer un rápido y uniforme establecimiento en campo.
- La semilla certificada no tiene contaminantes varietales.
- La semilla certificada está exenta de semillas de maleza.
- Permite una población adecuada de plantas.
- Permite competir con exportaciones de calidad en los acuerdos comerciales.

Patentes:

En Colombia existen tres tipos de propiedad intelectual, a saber:

a) Propiedad industrial - cuya autoridad nacional competente es la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

⁷ Buenas prácticas agrícolas, <https://logihfrutic.unibague.edu.co/buenas-practicas/agricolas>

⁸ Acosemilla, 18 de febrero 2022, <https://es.linkedin.com/pulse/sin-semilla-de-calidad-hay-comida-acosemillas?trk=pulse-article-more-articles-related-content-card>

⁹ Resolución 3168 de 2015, ICA, Min Agricultura, consultada en página web <https://www.ica.gov.co/getattachment/4e8c3698-8fcb-4e42-80e7-a6c7acde9bf8/2015R3168.aspx> y Resolución 3888 de 2015, ICA, Mingricultura, consultada en página web: <https://www.ica.gov.co/getattachment/f900cb7d-cde7-4017-b449-088f0aeaf62b/2015R3888.aspx>.

b) Derechos de autor y conexos, cuya autoridad es Dirección de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, y

c) Derechos de Obtentor de Variedades Vegetales, cuya autoridad es el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

En Colombia no existe patentamiento de semillas, ya que, por ser un país megadiverso, que hace parte de la Comunidad Andina, se prohíbe el patentamiento de las plantas, los animales y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos. Existe propiedad intelectual para las invenciones vegetales como son los derechos de obtentor de variedades vegetales, que es una protección especial en territorios como los andinos.

El derecho de propiedad intelectual en obtenciones vegetales es exclusivo y se otorga a quien desarrolla y termina una nueva variedad vegetal, para que cuente con características únicas (novedad), rasgos uniformes entre varios miembros de la misma variedad (homogeneidad), ser diferente de las variedades existentes (distinguibilidad) y mantener sus características de generación en generación (estabilidad). Requiere de un control técnico-científico y regulatorio para garantizar al consumidor de las semillas para la siembra que estas características especiales perduren en el tiempo.

4.3 PROTECCIÓN A LA SALUD HUMANA

Quienes se encuentran en la tarea de buscar argumentos en contra de la utilización de la SGM, se han concentrado en generar miedo en la población repitiendo que la utilización de estas semillas es perjudicial para la salud humana. Sin embargo, respecto a este argumento, traemos a consideración lo expresado por los profesores Jesús Casquier¹⁰ y Rodomiro Ortiz¹¹.

“Organismos como la United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la United States Food and Drug Administration (FDA) y la United States Environmental Protection Agency (EPA) dan su visto bueno a las semillas transgénicas al considerar que sus alimentos derivados no son dañinos para el ser humano, pero que las pruebas se deben hacer por cada semilla en particular. Un punto adicional que debemos tener en cuenta es que no todo lo natural es sinónimo de inocuo, por ejemplo, el tabaco es natural, pero sabemos que puede producir cáncer; así como no todo lo artificial es sinónimo de dañino, los fármacos son artificiales, pero en muchos casos ayudan al ser humano a mejorar su calidad de vida”¹².

Tal como se confirma en el 2014 la OMS, mediante un cuestionario desvirtuó que los estudios realizados hayan concluido que los alimentos existentes productos de SGM, sean perjudiciales para la salud.¹³ Así mismo, la CEPAL, la FAO y otras instituciones han dicho que no

existen estudios que permitan certificar que la utilización de SGM tengan efectos para la salud humana.

Por otro lado, el profesor e investigador Moisés Wasserman PhD. en Bioquímica, en la Universidad Nacional de Colombia, también advirtió sobre este tema en la audiencia pública realizada el 1° de septiembre de este año, que:

“Existen cultivos modificados genéticamente desde 1996, y hoy se siembran en más de 30 países. Hay, no sólo una infinidad de estudios a corto plazo, sino muchos de muy largo término, algunos metaestudios, y estudios multicéntricos serios que no señalan ningún riesgo. Entidades de altísima credibilidad han financiado sus propios estudios. Por ejemplo, la Comisión Europea ha financiado 130 proyectos con más de 500 grupos de investigación a lo largo de 25 años. El Ministerio Federal de Investigación y Educación de Alemania financió más de 300 proyectos, en 60 universidades. Menciono sólo estos dos ejemplos por venir de sociedades que por presiones de grupos políticos no tienen cultivos transgénicos. Esos estudios, y muchos otros, han llevado a las instituciones científicas más serias del mundo como la Academia de Ciencias de Estados Unidos, la Royal Society en Inglaterra, la Academia Francesa, las academias de China de Rusia y otras, hasta la colombiana, a emitir declaraciones explícitas desmintiendo la peligrosidad de los transgénicos y llamando la atención sobre falta de rigor científico y errores metodológicos en muchos de los que afirman lo contrario”.

4.4. SEGURIDAD ALIMENTARIA

La soberanía alimentaria es un término que es más político que social, por eso es acuñado especialmente por la ONG, quienes demandan la eliminación de la agricultura del sistema de comercio internacional, rechazan la agricultura industrial a favor de la producción localizada de alimentos. Mientras la seguridad alimentaria según la FAO se refiere al derecho que tienen todas las personas de acceder en todo momento a alimentos seguros, nutritivos y de calidad que suplan sus necesidades dietarias y preferencias alimenticias, la soberanía alimentaria se refiere a la potestad de una comunidad o país de decidir sus políticas agrícolas y alimentarias sin intromisión de terceros.

Según el CONPES Social 113 de 2008, la Seguridad Alimentaria Nacional se refiere a la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa¹⁴.

Según informe de la FAO, número de personas afectadas por el hambre en todo el mundo “aumentó hasta **828 millones** en 2021. un aumento de unos **46 millones** desde 2020 y **150 millones** desde el brote de la pandemia de Covid-19 (1), según un Informe de las Naciones Unidas que proporciona nuevas pruebas de que el mundo se está alejando cada vez más de su objetivo de acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas para 2030”. Adicional, también manifestó que “con las amenazas de una recesión mundial, y sus implicaciones para los ingresos y gastos públicos, una forma de apoyar la recuperación económica implica reorientar el apoyo alimentario y agrícola para

¹⁰ Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), Lima, Perú. Quien se ha desempeñado como profesor en el Centro Pre-universitario de la Unmsm y como investigador independiente.

¹¹ PhD en Plant Breeding and Genetics, por la University of Wisconsin-Madison, EE. UU. Es profesor de Genética y Fitomejoramiento en la Swedish University of Agricultural Sciences (SLU), Suecia.

¹² 12 *Revista Derecho PUCP*, número 69, 2012 / ISSN 0251-3420.

¹³ <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/food-genetically-modified>

¹⁴ <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/seguridad-alimentaria-y-nutricional.aspx#:~:text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B,condiciones%20gu%e2%0permitan%20su%20adecuada>

enfocarse en alimentos nutritivos donde el consumo per cápita aún no alcanza los niveles recomendados para dietas saludables¹⁵. Según el mismo informe son 7.3 millones los colombianos que sufren de inseguridad alimentaria para el año 2022.

Frente a esta crisis alimentaria, es innegable la utilidad que la biotecnología trae para ayudar a esta problemática, puesto que precisamente mediante las SGM, es posible mejorar el valor nutritivo de los alimentos y como se ha reiterado también permite que la producción sea más eficiente, puesto que menos cultivos se pierden al ser la planta más resistente a plagas, enfermedades o condiciones difíciles de la tierra.

Con respecto a Colombia, si se busca mayor independencia agrícola, mayor producción local, disminuir la dependencia de importaciones de maíz y soya, qué mejor que incrementar la producción nacional con semillas GM. El 30% de maíz GM es para producir alimentos balanceados con los que se alimenta la producción animal. En algodón es el 90%.

La producción de maíz se destina tanto para alimentación humana como para animal, la mayor parte de lo importado se destina para alimentación animal porque el país no produce hoy lo suficiente como para suplir la demanda de la industria pecuaria. Aunque el 42% del área total de maíz en Colombia se siembra de manera tradicional, esta solo aporta el 19% de la producción nacional. Por el contrario, el 58% de la siembra se hace con maíz tecnificado (dentro del cual están los maíces convencionales y los maíces con biotecnología) que aporta el 81% de la producción nacional.

2021		
PRODUCTO	ÁREA (ha)	PRODUCCIÓN (t)
MAÍZ TRADICIONAL	169,149	310.266
MAÍZ TECNIFICADO	233,418	1.281.134
TOTAL	402,567	1.591.400

En la actualidad, el 95% del algodón que se siembra en Colombia es transgénico. Esto se debe al excelente control de plagas que incluye la tecnología, gracias a la característica de resistencia a algunos insectos, lo que resulta en menos pérdidas de la cosecha y en una fibra de mejor calidad. En un sector en el que el color y longitud de la fibra cuentan, esta semilla se convierte en la preferida de los productores para asegurar mejor calidad y, por ende, mayor ganancia económica en cada cosecha.

En 2021, seis departamentos sembraron un total de 7.464 hectáreas de algodón genéticamente modificado, lo que representa un incremento del 55% con respecto a 2020. Según la Confederación Colombiana del Algodón y Fenalce, los cultivos de maíz y algodón transgénicos sembrados, desde hace varios años, “han generado enormes beneficios ambientales, productivos y económicos para los agricultores colombianos. Si se llegaran a prohibir las semillas transgénicas, se limitaría y rezagaría el desarrollo del sector agropecuario y la investigación e innovación en ciencia y tecnología nacional, frenando la inversión en proyectos productivos de gran alcance. El siguiente cuadro comparativo nos muestra las diferencias entre una semilla, criolla o nativa,

las convencionales y las transgénicas, evidenciándose así las desventajas de la utilización de estas últimas.

CONOCE BIEN TUS semillas

CRIOILLAS O NATIVAS	CONVENCIONALES	TRANSGENICAS
<ul style="list-style-type: none"> Mejoradas por técnicas ancestrales o convencionales. Más adaptadas a condiciones locales. Alta diversidad genética, por eso deben protegerse. No se pueden vender, sólo intercambiar. Rendimiento* Maíz amarillo: 0,7 ton/ha 	<ul style="list-style-type: none"> Mejoradas por técnicas convencionales bajo el rigor científico. Son las más utilizadas a nivel nacional. Pueden obtener registro y certificación de calidad. Semillas de 15 cultivos pueden conseguir la certificación del ICA. Rendimiento* Maíz amarillo híbrido: 4,2 ton/ha 	<ul style="list-style-type: none"> Mejoradas por técnicas precisas y seguras de biotecnología moderna. Cualidades benéficas a nivel agronómico, ambiental y nutricional. Mejor desempeño para enfrentar plagas y/o tolerar herbicidas. Semillas de maíz, algodón y soya GM también se certifican. Rendimiento* Maíz amarillo GM: 6 ton/ha

* Fuente: El beneficio económico por la adopción de la tecnología de OGM con maíz en Colombia. Agencia Agrícola de los Andes. COOPERACION DE ESTADOS Unidos y República (USAID), 2016

www.agrobio.org

Agro-Bio

Por este motivo es que activistas ambientales como Patrick Moore, fundador de Greenpeace PRO SGM y premio Nobel, ha decidido respaldar la utilización de estas semillas. Aunque desde hace años la ONG se declara abiertamente en contra de la biotecnología en cultivos, Moore está del lado de la “ciencia y lógica, no del sensacionalismo ni del miedo”; dice que abandonó el grupo cuando notó por parte de esta organización no existía ningún respaldo científico para oponerse a los transgénicos.

Patrick Moore ha sido también uno de los principales voceros a favor del Arroz Dorado, un alimento de origen transgénico que fue diseñado para producir mayores cantidades de un precursor de la vitamina A –“el denominado betacaroteno”– nutriente que escasea en la dieta de niños filipinos que incluso pierden la visión a causa de la deficiencia. Su rechazo a la oposición de Greenpeace lo llevó a contactar a algunos de sus amigos laureados para que firmaran una carta a favor de los cultivos transgénicos. En poco tiempo logró una lista larga que hoy va en 159 premios Nobel y 13.500 científicos y ciudadanos que apoyan los OGM¹⁶.

Por lo tanto, vemos que a pesar de que algunos activistas han querido atribuir a las SGM una fama perversa, son más las razones científicas que nos indican las propiedades en pro de la humanidad y la seguridad alimentaria que tiene esta tecnología.

5. AUDIENCIA PÚBLICA

El 1° de septiembre de 2022, en el recinto de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, se llevó a cabo Audiencia Pública en el marco del trámite del Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2022 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia”, insumos que, por ser vigentes y pertinentes, se presentan

¹⁵ <https://es.wfp.org/noticias/informe-de-la-onu-las-cifras-de-hambre-mundial-aumentaron-hasta-828-millones-en-2021#:~:text=Roma%2FNueva%20York%20%2D%20E1%20n%C3%BAmero,que%20e1%20mundo%20se%20es%20t%C3%A1>

¹⁶ [107 Nobel laureates sign letter blasting Greenpeace over GMOs - The Washington Post](https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/09/17/107-nobel-laureates-sign-letter-blasting-greenpeace-over-gmos/)

en esta iniciativa de reforma constitucional a fin de enriquecer su debate, por lo que se destacan sus aportes más importantes, los cuales pueden ser consultados en la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes:

A. “Juan Sebastián Camelo García, Director de Proyectos - TransForAgro S.A.S., estudiante Facultad de Ciencias Agrarias - Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.

En su intervención denominada **La prohibición como freno del desarrollo**, destaca que, dentro del proyecto se plantea “una dicotomía errada entre la preservación de saberes tradicionales campesinos, y la transferencia de tecnología y de conocimiento, siendo que estas no son excluyentes”. Y hacia esto, va encaminada la posición que tenemos respecto al PL.

Así mismo se ha querido implementar en el país nuevas tecnologías para la agricultura, las cuales no sirven de nada si cuando el productor quiere adquirir semillas de alta calidad, el Estado no lo permite. También hace énfasis en que el proyecto se enfoca en señalar los posibles efectos adversos con el ambiente y los impactos socioeconómicos dejando de lado intencionalmente los beneficios que las semillas traen en nutrición humana y la necesidad de acabar con el hambre en el mundo. Para ello hace alusión a los estudios sobre *evaluación Genómica de Tomate resistencia a Fusarium, Ralstonia y Meloidogyne*.

Por ese motivo expone su propuesta, la cual se basa en los siguientes puntos:

- *Crear instrumentos de evaluación de riesgo, instrumentos técnicos científicos mucho más específicos y robustos para garantizar un uso seguro de los organismos genéticamente modificados.*
- *Establecer una política clara de hacia dónde va el país ir en materia de organismos genéticamente modificados a partir de nuestras especies prioritarias agrícolas en términos de seguridad alimentaria o de adaptación al cambio climático.*
- *Proteger la riqueza y diversidad de genes, fortaleciendo el banco de semillas (con recursos estatales) para promover la conservación de variedades locales, de variedades nativas enfocadas a suplir la seguridad alimentaria del país y adaptación del cambio climático.*
- *Por medio de innovación tecnológica, hacer seguimiento y evaluación a las semillas liberadas para obtener datos reales de la incidencia en el campo colombiano.*

B. “Moisés Wasserman PhD. en Bioquímica; Investigador emérito de Minciencias y del Instituto Nacional de Salud; Profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia; Académico honorario de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y Académico de la Academia de Ciencias de América Latina.

El profesor fundamenta su intervención en que no existe evidencia científica que permita asegurar que los cultivos transgénicos son perjudiciales para la salud humana, siendo estos consumidos por la humanidad por más de 25 años, sin documentar científicamente daño a la salud humana.

También hace referencia a los aportes de estas SGM, las cuales resaltó: su aporte a la seguridad alimentaria, aumentos en la producción de los cultivadores, disminución de plagas y mejoría en la calidad nutricional. Por otro lado, también destacó su contribución a la protección del medio ambiente, evitando la expansión de

la frontera agrícola y la disminución radical de uso de plaguicidas, fertilizantes sintéticos.

Finalizó su intervención destacando que, para entender el avance de las SGM, se debe poseer como mínimo conocimiento científico relativo al tema.

C. Jenny Paola Jiménez, bióloga. M. Sc.; Grupo de Ingeniería Genética de Plantas; Universidad Nacional de Colombia.

Centró su intervención en la bioseguridad explicando que todos los Organismos Genéticamente Modificados (OGM), aprobados comercialmente son seguros. ya que son sometidos a diferentes pruebas de bioseguridad, validadas por comités científicos tanto nacional como internacionalmente. Así mismo enfatizó que los OGMs que “han sido liberados en Colombia y en el mundo cumplen con este paquete regulatorio, que demuestra que es altamente improbable que generen riesgos en alimentación animal o humana o al medio ambiente”. Esa liberación requiere tres autorizaciones y para ello: Existen tres Comités Técnicos Nacionales de bioseguridad para OVM, que se encargan de descartar la posibilidad de que puedan ser considerados tóxicos o causar reacciones alérgicas.

Por otro lado, comenta en cuanto a la toxicidad, que en todos los OGMs con autorización de uso, los estudios realizados han demostrado que el consumo de las proteínas expresadas No genera efectos adversos para la salud humana. También se evalúan aspectos como la resistencia a la digestión, característica de muchos alérgenos. Se realizan análisis bioinformáticos, comparando las secuencias de las proteínas expresadas en el OGM, con bases de datos de sustancias tóxicas y alergénicas.

D. Juan David Romero Betancourt soy biólogo, licenciado en biología y Magíster en biología., grupo ingeniería genética de plantas, Universidad Nacional de Colombia.

Dice que es necesario desvirtuar algunos como que: los transgénicos NO son invención del hombre y no rompen las barreras naturales entre especies, las redefinen, en cuanto esto explica que “La transferencia horizontal de genes entre microorganismos es un fenómeno ampliamente conocido, además en la última década se ha demostrado la transferencia natural de genes entre plantas, entre plantas y animales, y entre animales. La naturaleza de la bacteria *Agrobacterium tumefaciens* demuestra que los principios básicos de la ingeniería genética de plantas habían sido inventados antes de que la especie humana caminara sobre la tierra, además, transgénicos de ocurrencia natural y tradicionalmente consumidos como la batata o camote (*Ipomoea batatas*) demuestran que los OGM son seguros para consumo humano.

Adicional, el consumo de transgénicos No produce cáncer: “Tras 25 años de comercialización de cultivos transgénicos el mayor consenso entre la comunidad científica y médica es que no hay evidencia que muestre la correlación y causalidad entre los genes insertados en las plantas transgénicas consumidas y el desarrollo de cáncer en el consumidor. No se puede sustentar la corcinogénesis, partiendo de una publicación tan cuestionada la de Gilles Eric Seralini. Dicha investigación mostró serios problemas de diseño experimental que no cumplieran el estándar internacional de estudios carcinogénicos y toxicológicos”.

Que la contaminación genética de variedades criollas sí puede ser controlada: comenta que “El flujo de genes mal llamado contaminación genética es un riesgo considerado dentro de la normativa colombiana para

garantizar la bioseguridad de los eventos transgénicos. El Decreto 4525 de 2005 estableció el marco regulatorio para los OGM de acuerdo a la Ley 740 de 2003. Por ejemplo, la Resolución 2894 de 2010 establece el plan de manejo, bioseguridad y seguimiento para siembras controladas de cultivos de maíz GM; prohíbe la siembra de OGM en resguardos indígenas, considera una zona de amortiguamiento de 300 m para evitar la propagación del polen transgénico, y se controlan las fechas de siembra y floración de las variedades GM para evitar que coincidan con las variedades criollas.

También expone que el uso de OGM en agricultura No supone la extinción de variedades criollas: “Los transgénicos no suponen el reemplazo total de la agrobiodiversidad existente; no son una amenaza para las semillas de variedades criollas. La verdadera amenaza es la falta de asistencia técnica que permita a las comunidades campesinas e indígenas mantener vigentes y mejorar sus variedades criollas para llegar a la comercialización de sus semillas dentro de los parámetros de la Resolución 3168 de 2015”.

E. Felipe Sarmiento, soy profesor del Departamento de Biología de la Universidad Nacional de Colombia.

Centró su intervención en cómo este proyecto sería un retroceso para la ciencia y para el desarrollo científico colombiano, como primera medida explicó que la técnica de transformación comienza a utilizarse en 1980 como herramienta en ciencia básica y algunos casos de ciencia aplicada. Que la modificación del artículo 81 de la Constitución prohíbe el uso de la transformación genética para fines no alimentarios, como fibras, fines biotecnológicos, pedagógicos o ciencia básica, ante lo cual se pregunta ¿Por qué los congresistas ponentes del proyecto quieren coartar el uso de una herramienta para desarrollos tecnológicos, ciencia básica y pedagogía en general?

Hizo un recuento sobre su doctorado en la Universidad de Freiburg en Alemania mediante el cual generó plantas transgénicas y utilizó bancos de mutantes de inserción, también transgénicos, para la caracterización de dos genes de esta planta. Respecto a este tipo de estudios resaltó que “uno de los artículos más citados en biología vegetal es precisamente el primer banco de mutantes de inserción con más de 5.800 citaciones (Alonso *et al.*, 2003). Este artículo y muchos otros han generado recursos pedagógicos que hoy en día son utilizados para enseñanza de genética, biología celular, biología molecular y fisiología vegetal. Además, el 60% de los artículos publicados en los últimos números de cuatro de las revistas más importantes en biología vegetal usan plantas transgénicas en sus metodologías. **Impedir el uso de esta tecnología retrasaría la ciencia vegetal colombiana veinte o treinta años**”. (negrilla fuera de texto).

Finalmente señaló que muchos de los artículos utilizados por el proyecto de ley y su sustentación la considera sesgada e incluso equivocada, utilizando inclusive literatura gris. Y concluyó diciendo que “la piedra angular para la revolución verde fue el desarrollo de nuevos cultivares por los centros CGIAR que generó un aumento del 21% en rendimiento para países en vías de desarrollo (Evenson y Golin, 2003). Prohibir los estudios con organismos genéticamente modificados es castigar el progreso basados en datos sesgados y falsables, mientras que el grueso de ciencia publicada y revisada por pares muestra que esta tecnología genera conocimiento y herramientas para el desarrollo de nuevos cultivos seguros, eficientes y resilientes frente al ambiente. (sic)”.

F. Yadira Rodríguez, bióloga, Magister en Ciencias Agrarias (Genética y Fitomejoramiento), investigadora de Fenalce y del Grupo de Investigación “Ingeniería genética de plantas” de la Universidad Nacional de Colombia.

Compartió el trabajo que se desarrolla desde el grupo de investigación al cual pertenece. El grupo de Ingeniería genética de plantas fue creado en el año 2000 por el profesor Alejandro Chaparro (q. e. p. d.), explicó que el grupo se ha enfocado en la investigación y desarrollo de cultivos transgénicos de Colombia para Colombia, a través del uso de tecnologías del dominio público y análisis de libertad de operación que permiten generar productos libres de patentes, desarrollados desde la Universidad Pública en alianza con los gremios productores nacionales.

Como resultado de esta estrategia y en convenio con la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas (Fenalce), se obtuvo el primer maíz transgénico desarrollado en el país. El cual contiene las características de resistencia a insectos y tolerancia al herbicida glufosinato de amonio. Actualmente este maíz cuenta con aprobaciones para siembra, consumo humano y consumo animal, emitidas por las autoridades nacionales competentes y se comercializa a un costo cercano al convencional.

En el marco de este convenio también se viene trabajando en el desarrollo de soya con tolerancia a herbicidas, con miras a contribuir en la producción y competitividad de este cultivo a nivel nacional, teniendo en cuenta que actualmente se importa más del 80% de la soya que se requiere para consumo interno.

Además, el grupo de investigación avanza en el desarrollo de tabaco transgénico orientado a la producción de plástico biodegradable. Cabe mencionar que los trabajos que realiza el grupo de investigación se llevan a cabo en las instalaciones de la Universidad Nacional - Sede Bogotá, con financiación obtenida a través del convenio Fenalce - Universidad Nacional y financiación obtenida a través de convocatorias nacionales.

Las estrategias implementadas por el grupo buscan el acceso y apropiación de la tecnología para su uso al servicio de los agricultores colombianos. Contribuyendo así a la democratización del conocimiento. Los ejemplos aquí mencionados, representan un solo parte del trabajo investigativo que se realiza desde la academia y centros de investigación a nivel nacional.

Sin embargo, medidas restrictivas o prohibitivas bloquean los esfuerzos que estudiantes, docentes e investigadores hacemos en este caso, desde la universidad pública. **Limitan el derecho a la investigación y al uso de herramientas biotecnológicas, inciden negativamente en la formación de talento humano orientado a la ciencia y la tecnología y cohiben a los gremios agrícolas que deciden invertir en nuevas tecnologías para sus cultivos”.**

G. Meike Marylin Estrada Arteaga, investigadora Universidad Nacional de Colombia – (Fenalce) Grupo de investigación ingeniería genética de plantas.

Su intervención consistió en los avances científicos que se han realizado con los OGM para el bienestar de la humanidad. Comenzó su intervención diciendo que las plantas transgénicas o genéticamente modificadas, tienen múltiples aplicaciones, tanto en agricultura como en producción de biomoléculas y biorremediación. Estas plantas se pueden utilizar para producción de fármacos, vacunas, productos industriales, entre otros. Un ejemplo relevante es la producción de una vacuna contra Covid-19 en plantas transgénicas de tabaco. Este trabajo fue

desarrollado por la empresa biotecnológica Medicago y aprobado por el Ministerio de Salud de Canadá. Destacó de ello que este tipo de desarrollos permiten brindar una alternativa en la producción de vacunas, ya que no se estaría empleando animales para ello. Con esta y otras aplicaciones la biotecnología ha sido una herramienta importante para combatir la reciente pandemia.

Otra aplicación es el desarrollo de plantas transgénicas que sintetizan plásticos biodegradables, biocombustibles y aceites industriales. En la Universidad Nacional de Colombia, se están desarrollando plantas de tabaco transgénicas que producen polímeros con características similares a los plásticos derivados del petróleo. Esto permite dar un nuevo valor agregado a la cadena productiva del cultivo”.

Así mismo explicó que “las plantas transgénicas pueden movilizar, acumular o degradar compuestos tóxicos presentes en los suelos. Los desarrollos de este tipo se han hecho en plantas de Arabidopsis, tabaco, coliflor y tomate. Y como estas aplicaciones hay muchas más alrededor del mundo, que benefician a la población, generan empleo, permiten tener una economía más sostenible y protegen al medioambiente. **Prohibir el ingreso, producción, comercialización y exportación de semillas transgénicas en Colombia cerraría la posibilidad de generar nuevos productos y tecnologías que serían desarrollados en pro de las comunidades, el campo, los animales y el medio ambiente. Ya que vivimos en un país biodiverso invito a apoyar la inversión en la ciencia y estimular la investigación para así obtener nuevos desarrollos biotecnológicos**, en donde converjan los conocimientos científicos y tradicionales (sic)”. (negrilla fuera de texto).

H. “ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE SEMILLAS Y BIOTECNOLOGÍA (ACOSEMILLAS)”

Acosemillas, en su calidad de gremio que representa al sector de semillas en Colombia, intervino en la audiencia y sus puntos principales fueron:

Señalaron que el proyecto de ley va en contravía del artículo 65 de la Constitución Política, el cual manifiesta que la producción de alimentos goza de la especial protección del Estado; indicando además que 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. Adicional también consideran que es violatorio del artículo 13 de la Constitución Política, limitando el derecho de la libertad o de los agricultores a elegir qué semillas desean sembrar, bajo la equivocada consideración que va en contra de otros sistemas productivos y de la biodiversidad.

Por su parte dicen que apoyan la coexistencia de los diferentes modelos tecnológicos de producción, desde el autoconsumo y la economía familiar campesina e indígena hasta llegar a modelos agroempresariales de mediana y gran escala, convencidos que un sistema no riñe con el otro y que se debe velar por garantizar el derecho que tienen todos los agricultores para cultivar bajo el sistema que se ajuste a sus condiciones económicas y sociales.

Frente a los beneficios de las SGM señalaron en síntesis que:

- Permite que el campesino o productor sea más competitivo puesto que produce a un menor costo, disminuyendo la aplicación de agroquímicos para el control de plagas y malezas.
- El uso de OGM ayudó al agricultor a hacer un mejor uso de plaguicidas, reduciendo el impacto ambiental en un 26%.

- Respecto al alcance de la tecnología, sostienen que están al alcance de todos los agricultores, toda vez que:

Del total de agricultores que producen algodón:

- El 20,56% son pequeños agricultores con menos de 2 ha.
- El 19,63% corresponde a pequeños medianos productores que siembran entre 2 y 5 ha. • 3 3 , 9 6 productores entre 5 y 20 ha.
- y el 25,86% productores con más de 20 ha.

Con respecto de quienes cultivan Maíz OGM:

- El 13,64% son pequeños agricultores con menos de 2 ha.
- El 13,29% corresponde a productores entre 2 y 5 ha.
- El 30,65% entre 5 y 20 ha.

Y el 42% productores que siembran más de 20 ha.

Por otra parte, manifiestan que el proyecto de Acto legislativo propone la prohibición total del uso de semillas genéticamente modificadas, medida que resulta ineficaz, teniendo en cuenta que la mayoría de las naciones que prohíben la producción comercial de OGM aceptan la importación de los productos que los contengan, especialmente para alimentación animal.

6. CONCLUSIONES:

Teniendo en cuenta lo expuesto en los puntos anteriores, puede concluirse que si llegara a probarse esta iniciativa iría en contra del objetivo del proyecto, teniendo en cuenta que este es: *“prohibir el ingreso al país, la producción, comercialización, exportación y liberación de semillas genéticamente modificadas, en aras de proteger el medio ambiente y garantizar el derecho de los campesinos y agricultores a las semillas libres, a excepción de los casos en los que su uso sea requerido para garantizar la seguridad alimentaria”*.

Lo anterior, porque al prohibirse el ingreso, producción, comercialización y liberación de Semillas Genéticamente Modificadas (SGM), **no se protege al medio ambiente**. Es gracias al desarrollo biotecnológico de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) que se ha podido frenar la expansión agrícola, puesto que su modificación permite una mejor producción agrícola, de manera más efectiva y eficiente. Por otro lado, el uso de OGM, permite al agricultor la disminución en los usos de sustancias químicas, como lo son los plaguicidas, cuya aplicación tradicional genera mayores incidencias tanto en el ambiente como en la salud del ser humano.

El proyecto también tiene como objetivo **garantizar la seguridad alimentaria** mediante la prohibición de las SGM, sin embargo, si llega a aprobarse esta iniciativa, se lograría todo lo contrario, pues como pudo analizarse de las diferentes intervenciones de la audiencia pública, científicos y académicos de universidades acreditadas y con amplio conocimiento en la materia, manifestaron que la utilización de las SGM, han permitido generar seguridad alimentaria, al ser más resistentes a las plagas y a las diferentes condiciones climáticas y de terreno.

Finalmente, el proyecto de ley señala como otro objetivo con la prohibición de SGM, **la garantía de los derechos de los agricultores y campesinos**. Es de advertir que, si llegase o aprobarse esta iniciativa, son los derechos de los agricultores y campesinos los que se verán más afectados, tal como fue advertido por varias agremiaciones en la audiencia pública. Ello debido a que el costo de producción aumentaría, aún más teniendo en cuenta la inflación, la crisis económica local y mundial, así como la devaluación del peso colombiano con respecto al dólar y al euro, por los efectos de la pandemia,

la guerra entre Ucrania y Rusia, entre otros factores. Todo lo anterior conlleva a que con la prohibición de nuevas tecnologías se pone en peligro la subsistencia de los agricultores y los campesinos y, por ende, la seguridad alimentaria del país.

Adicional a todo lo anterior, se generaría un traumatismo y retroceso en las ciencias aplicadas en Colombia, puesto que no se permitirá la utilización de estas semillas para seguir avanzando en importantes investigaciones que permitan mejorar la calidad de vida de la humanidad.

No menos importante, son los tratados internacionales que ha firmado Colombia cuyo incumplimiento le generaría cuantiosas sanciones económicas al país, desestabilización de la económica interna e inseguridad jurídica en el ámbito agrícola y de comercio internacional, advirtiendo que este último es competencia exclusiva del ejecutivo. Por todo ello, no es conveniente continuar con el trámite del presente proyecto, porque se estaría gestando las condiciones para la inseguridad alimentaria, mayores afectaciones al ambiente, afectaciones a los derechos del campesino y del agricultor y a la economía.

7. COMPETENCIA DEL CONGRESO

7.1. CONSTITUCIONAL:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

7.2. LEGAL:

Ley 3ª de 1992: *Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

“ARTÍCULO 2° Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los

altos poderes nacionales; asuntos étnicos”. (Subrayado por fuera del texto).

Ley 5ª de 1992. *Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*

Artículo 219. *Atribución constituyente. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley.*

Artículo 220. *Suspensión de la facultad constituyente. Durante el periodo constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.*

Artículo 221. *Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.*

Artículo 222. *Presentación de proyectos. Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*

Artículo 223. *Iniciativa constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:*

1. El Gobierno nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso.
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los diputados del país”.

8. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. 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. (...)”.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su Sentencia número 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en empresas vinculadas a la producción, comercialización, reproducción, exportación, importación, cría, entrenamiento o sacrificio de ganadería destinada a actividades de coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas.

También incurrirán en conflicto de interés quienes pertenezcan a gremios relacionados con las actividades de coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas y quienes promuevan, desarrollen o financien dichas actividades.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurrido.

9. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **Ponencia Negativa** para primer debate y en consecuencia solicito a los honorables representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se archive el Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2022 Cámara, *Por medio del cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia*”.

Cordialmente,


ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Ponente


DELCEY ESPERANZA SAZA BUENAVENTURA
Representante a la Cámara por el Tolima
Ponente


MIGUEL POLO POLO
Representante a la Cámara Circunscripción
Afro.
Ponente


MARELEN CASTILLO
Representante a la Cámara Estatuto
de la oposición.
Ponente

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Encuentro Nacional del Tiple de Envigado, Antioquia, y todas sus manifestaciones culturales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La presente ley tiene como objetivo, declarar como patrimonio cultural inmaterial de la nación el Encuentro Nacional del Tiple de Envigado, Antioquia, y todas sus manifestaciones culturales.

Artículo 2º. Facúltese al Gobierno nacional a través del Ministerio de la Cultura, para que incluya en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial -LRPCI- del ámbito nacional, el Encuentro Nacional del Tiple de Envigado, (Antioquia), y todas sus manifestaciones culturales.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de la Cultura reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los aspectos esenciales de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Cultura, incluir en el banco de proyectos del Ministerio de la Cultura, al Encuentro Nacional del Tiple de Envigado, Antioquia, y todas sus manifestaciones culturales.

Artículo 4º. Reconózcase y resaltase el aporte a la cultura por parte de la Corporación Cortiple como la creadora, gestora y promotora del Encuentro Nacional del Tiple de Envigado.

Artículo 5º. El municipio de Envigado, Antioquia, y/o la Corporación Cortiple elaborarán la Postulación del Encuentro Nacional del Tiple de Envigado a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), de acuerdo con lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto Único Reglamentario 1080 de 2015, y aquellas que las sustituyan, modifiquen o adicionen.

Artículo 6º. La Nación a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo del Encuentro Nacional del Tiple de Envigado.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.


PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA
Coordinador ponente

LUIS CARLOS OCHOA TOBON
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., septiembre 14 de 2022.

En Sesión Plenaria del día 13 de septiembre de 2022, fue aprobado, en segundo debate, el texto definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 040 de 2021 Cámara**, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Encuentro Nacional del Tiple de Envigado, Antioquia, y todas sus manifestaciones culturales.* Esto con el fin de que, el citado proyecto de ley, siga su curso legal y reglamentario

y, de esta manera, dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 012 de septiembre 13 de 2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 6 de septiembre de 2022, correspondiente al Acta número 010.



JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOSA
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 331 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen los canales de comercialización de los pequeños productores de ingresos bajos, pequeños y medianos productores y se promueven acuerdos comerciales con la agroindustria y el empresariado formalmente constituidos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un mecanismo mediante el cual se fortalece la actividad comercial de los pequeños productores de ingresos bajos, pequeños y medianos productores, apoyándolos en el fortalecimiento de la cadena de producción o actividad de desarrollo rural y sus organizaciones, e incentivando a la asociatividad, la agroindustria y el empresariado para la celebración de acuerdos comerciales.

Artículo 2º. Conceptos y principios. Para la interpretación de esta ley se tendrán en cuenta los principios constitucionales, las disposiciones normativas, tratados internacionales y los conceptos y principios que a continuación se establecen:

Actividades de desarrollo rural no agropecuaria. Son aquellas actividades que permiten la generación de ingresos en las zonas rurales y marino costeras sin que haya explotación de la tierra o de recursos naturales no renovables. Entre estas actividades se pueden incluir aquellas relacionadas con servicios ambientales, cuidado del medio ambiente, uso de zonas protegidas, ecoturismo, turismo rural, y similares.

Acuerdo comercial. Es la disposición de voluntad de dos o más personas naturales y/o jurídicas para llevar a cabo actividades que permitan la venta y compra de productos o servicios, o los que se realizan a través de los contratos de suministro de insumos, que se lleven a cabo en las zonas rurales y marino costeras conforme a las necesidades de las partes.

Agronegocios. Son las actividades que se realizan con fines lucrativos alrededor de los productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y/o forestales.

Aliado estratégico: Son los empresarios de la agroindustria, el segmento empresarial, los comercializadores de productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales, y de actividades de desarrollo rural formalmente constituidos, que celebren un acuerdo comercial con los beneficiarios de la presente ley.

Beneficiarios: Serán beneficiarios de este incentivo pequeños productores de bajos ingresos, pequeños y

medianos productores o emprendedores que desarrollen actividades de producción o desarrollo de productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y/o forestales, que demuestren la implementación de una línea productiva durante mínimo tres años, en predios de su propiedad o de sana posesión mínima de cinco años o sobre predios objeto de contrato de arrendamiento con un plazo para su terminación no menor a cinco años. Así como los pequeños y medianos productores que hayan realizado la sustitución de cultivos ilícitos y/o se les haya restituido la tierra.

Cadenas productivas. Son las acciones técnicas y económicas que se llevan a cabo de forma articulada en un proceso de producción y/o elaboración de un producto agropecuario, acuícola, pesquero o forestal. Proceso que es intervenido desde su establecimiento, pasando por su transformación, comercialización y distribución. (Ley 811 de 2003).

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.

Enfoque étnico y NARP. El enfoque étnico diferencial identifica y reconoce las diferencias entre las personas grupos, pueblos y demás colectividades y legitima las diferencias desde el enfoque de los derechos humanos, reconociendo las particularidades y necesidades específicas de las personas y colectivos; lo que incluye respuestas diferenciales para generar bienestar para las comunidades NARP. Es la inclusión participativa de las autoridades tradicionales y representantes de las comunidades étnicas, así como de la población negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, el pueblo ROM y gitano, en la implementación de programas y proyectos que surjan con ocasión de la aplicación de esta ley, con el objeto de atender sus usos y costumbres.

Equidad de género. Es el acceso en condiciones de equidad, a que tienen derecho las mujeres que habitan las zonas rurales y marino costeras, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria. Es por ello que se reconoce la labor rural de mujeres y hombres, quienes aportan desde el ámbito productivo, político y social en las regiones a las que pertenecen y cuyo impacto puede redundar en el nivel nacional.

Enfoque territorial. El programa de fortalecimiento productivo y gerencial para pequeños y medianos productores deberá crearse y desarrollarse reconociendo las condiciones particulares de cada territorio.

Participación. El programa de fortalecimiento productivo y gerencial será creado y ejecutado con activa participación de las agremiaciones y asociaciones de pequeños y medianos productores del país.

Pequeño productor. Se entenderá por pequeño productor o emprendedor la persona natural con ingresos brutos mayores a cuarenta salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (40 s.m.m.l.v.) y hasta ciento tres salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (103 s.m.m.l.v.), y que además cuente con activos totales no mayores a trescientos cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (350 s.m.m.l.v.)”.

Pequeños productores de ingresos bajos. Se entenderá por pequeño productor o emprendedor de ingresos bajos la persona natural o que forme parte de la Agricultura familiar campesina y comunitaria,

con ingresos brutos hasta cuarenta salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (40 s.m.m.l.v.) y que además no cuente con activos totales superiores a trescientos cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (350 s.m.m.l.v.)”.

Mediano Productor. Se entenderá como mediano productor o emprendedor aquel que tenga ingresos brutos mayores a ciento tres salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (103 s.m.m.l.v.), sin superar los dos mil setecientos diecisiete salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (2.717 s.m.m.l.v.).

Incentivo. Es el estímulo que se le entrega a los beneficiarios con el fin de fortalecer sus actividades gerenciales y productivas, para aumentar su competitividad y posicionamiento en el mercado, buscando los parámetros de idoneidad de su producción.

Potencial aliado estratégico. Son los empresarios de la agroindustria, el segmento empresarial, los comercializadores de productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales, y de actividades de desarrollo rural formalmente constituidos, que tengan la intención de celebrar un acuerdo comercial con los beneficiarios en la presente ley.

Artículo 3°. Incentivos para el fortalecimiento productivo y gerencial. El Gobierno nacional, por medio de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) creará, en un plazo no superior a seis (6) meses una vez expedida la presente ley, un programa dirigido al fortalecimiento de los pequeños productores de ingresos bajos, pequeños y medianos productores y emprendedores que realicen actividades agropecuarias, acuícolas, pesqueras y forestales. Los componentes de este programa se dirigirán al fortalecimiento organizacional, comercial, gerencial y productivo los cuales deberán incluir como mínimo: i) Asesoría jurídica sobre procesos organizacionales; ii) Espacios de socialización de buenas prácticas organizacionales; iii) Transferencia tecnológica para mejorar la productividad; y v) Orientación sobre creación de cadenas de comercialización.

Los beneficiarios serán grupos conformados por mínimo 10 productores, pequeños y/o medianos, que demuestren tres o más años en la implementación de una línea productiva, en predios de su propiedad o posesión mínima de cinco años, o sobre predios objeto de contrato de arrendamiento con un plazo para su terminación no menor a cinco años y que hubiera identificado un potencial comprador de sus cosecha o producción.

Para acceder al incentivo, el grupo de beneficiarios deberá nombrar un representante que deberá ser uno de ellos, quien será la persona que asumirá las actividades gerenciales, sin que necesariamente tengan constituida una organización. El grupo de beneficiarios deberá demostrar que se encuentran en procesos de fortalecimiento organizativo y/o autogestión.

Parágrafo 1º. En caso de no encontrarse asociados, el grupo de beneficiarios deberá demostrar que ha iniciado el proceso de formalización organizacional y/o autogestión y se deberán incluir acciones de sensibilización y beneficios organizacionales.

Parágrafo 2º. Tendrán prioridad para el otorgamiento del incentivo de esta ley, aquellos pequeños y medianos productores que se encuentren en zonas y/o territorios de posconflicto y/o proceso de sustitución de cultivos ilícitos y aquellos grupos de beneficiarios conformados por mujeres rurales. Así como los territorios focalizados por el Decreto 893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o la norma que lo sustituya, adicione o modifique.

Parágrafo 3º. El requisito de contar con una Carta de intención de acuerdo comercial es indispensable para acceder al incentivo en todos los casos señalados anteriormente.

Parágrafo 4º. En los casos de pequeños y medianos productores que hayan accedido o accedan a los programas de sustitución de cultivos y tengan proyectos productivos a mediano y largo plazo, no se le aplica el término de tres años o más para acceder a los beneficios de la presente ley.

Parágrafo 5º. En los casos de pequeños y medianos productores que sean beneficiados del programa de restitución de tierras y tengan proyectos productivos a mediano y largo plazo, no le aplica el término de cinco años sobre la posesión de la tierra para acceder a los beneficios de la presente ley.

Artículo 4°. Incentivos para el fortalecimiento de actividades de desarrollo rural no agropecuario. También serán beneficiarios de este incentivo el grupo de mínimo diez pequeños productores de ingresos bajos y pequeños productores y/o emprendedores que tengan iniciativas productivas o de emprendimiento en actividades de desarrollo rural conforme a la definición establecida en el artículo 2º de esta ley.

Los beneficiarios deben tener relación con el sector rural o marítimo costero de mínimo cinco años, deberán demostrar el ejercicio de la actividad de desarrollo rural durante mínimo un año.

Las actividades deben contar con todos los permisos ambientales y de las autoridades de la zona.

Parágrafo 1º. Los componentes para estas actividades no agropecuarias se dirigirán al fortalecimiento gerencial y ambiental.

Artículo 5°. Incentivos para la celebración de acuerdos comerciales. Los potenciales aliados estratégicos que se encuentren en disposición de celebrar un acuerdo comercial con los beneficiarios de la presente ley deberán suscribir una Carta de intención que incluya entre otros aspectos, las necesidades de producción, mejora del servicio y/o el apoyo técnico que se requiere para que la producción o la actividad de desarrollo rural de pequeños productores de ingresos bajos y pequeño productor o poblador rural sea competitiva.

De igual forma, en la carta de intención se deberá incluir el impacto económico al grupo de productores o pobladores rurales con el que se celebrará el acuerdo.

El fortalecimiento de los pequeños y medianos productores deberá estar dirigido a que el aliado estratégico compre la producción con garantía de precios y utilidades. Una vez sea aprobado el acuerdo comercial será entregado el incentivo para el fortalecimiento productivo y gerencial y el aliado estratégico podrá acceder a los beneficios a que haya lugar, conforme a lo que sea reglamentado para el efecto por el Gobierno nacional.

Artículo 6°. Postulantes para acceder a los incentivos. Podrán postular al grupo de productores para acceder a los incentivos de fortalecimiento productivo o ambiental, y gerencial, el representante de los productores, y el potencial aliado estratégico, siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 3º y 4º. De igual forma, la ADR o quien haga sus veces, deberá incluir y priorizar como beneficiarios del incentivo los grupos de productores que vengán siendo atendidos en sus programas y que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

Parágrafo 1º. El requisito de contar con una Carta de intención para iniciar el acuerdo comercial es

indispensable para acceder al incentivo en todos los casos señalados anteriormente.

Parágrafo 2°. Serán prioritarios, sin excluir otros municipios, los territorios focalizados por el Decreto 893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), o la norma que lo sustituya, adicione o modifique.

Artículo 7°. *Coordinador.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este designe, en articulación con las Secretarías de Agricultura departamentales o quien haga sus veces, recibirá los documentos que se requieran para evaluar y aprobar los potenciales acuerdos comerciales entre pequeños productores de ingresos bajos, pequeños y medianos productores y los empresarios de la agroindustria, el segmento empresarial y los comercializadores de productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales y aquellos que realizan actividades de desarrollo rural no agropecuario, conforme a la definición establecida en el artículo 2° de esta ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este designe, deberá incluir entre los criterios de selección las líneas productivas priorizadas en el marco de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Consea) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). La Secretarías de Agricultura o quien haga sus veces, deberán socializar los incentivos que sean focalizados.

Artículo 8°. *Ruedas de negocios.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con las Secretarías de Agricultura departamentales, realizará bimestralmente agroferias comerciales regionales, ruedas de negocio y demás jornadas con cobertura a nivel nacional mediante las cuales los pequeños y medianos productores se reúnan con los aliados estratégicos para las posibles alianzas estratégicas. De igual manera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con las administraciones regionales, establecerá lineamientos para la implementación de circuitos cortos de comercialización para sistemas agroalimentarios, con el fin de evitar intermediarios entre los consumidores y productores.

Parágrafo 1°. Conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley, estas jornadas deberán ser ampliamente divulgadas y publicitadas por los canales institucionales correspondientes.

Parágrafo 2°. Las jornadas de que trata este artículo deberán contar con espacios de capacitación legal gratuita para los pequeños y medianos productores en la celebración y ejecución de acuerdos comerciales. Estas capacitaciones podrán ser brindadas a través de los consultorios jurídicos de las facultades de derecho de las instituciones de educación superior o las cámaras de comercio, sin que impliquen erogación del erario público.

Artículo 9°. *Reglamentación.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el diseño de los programas de que trata la presente ley y la forma de acreditación de los requisitos establecidos para acceder a los incentivos, articulándolos con las estrategias y líneas de acción previstas en el Plan Nacional Sectorial para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria adoptado mediante Resolución 000006 de 2020 y el Plan Nacional Sectorial para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria adoptado mediante la Resolución 000209 de 2020, ambos expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley y de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural elaborará el programa dirigido al fortalecimiento de los pequeños y medianos productores con una actividad agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal.

Artículo 10. *Publicidad.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este designe, dará amplia divulgación y publicidad sobre este programa, en especial en las zonas priorizadas por el Decreto 893 de 2017, los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Consea) el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, los Consejos municipales de Desarrollo Rural, los gremios y las organizaciones de Cadena Productiva.

Artículo 11. *Administración presupuestal de los recursos destinados a los pequeños productores.* El Gobierno nacional destinará los recursos para la financiación de los incentivos establecidos en la presente ley y creará una figura de administración presupuestal que permita acompañar el fortalecimiento a los beneficiarios, para que continúen sin el apoyo de la asistencia estatal. Esta figura de administración presupuestal acompañará a los beneficiarios durante el tiempo que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural bajo criterios técnicos y públicos a la ciudadanía.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá entregar, dentro de los tres primeros meses de cada año, un informe al Congreso de la República en el que haga un balance de los recursos destinados para la financiación de los incentivos establecidos en la presente ley. Este Informe también deberá incluir el reporte y balance de los recursos administrados por la figura de administración presupuestal creada en virtud de este artículo.

Artículo 12. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


FLORA PERDOMO ANDRADE
Ponente

CRISANTO PISSO MAZABUEL
Ponente (ex representante)

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 20 de 2022.

En Sesión Plenaria del día 14 de septiembre de 2022, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 331 de 2021 Cámara**, por medio de la cual se fortalecen los canales de comercialización de los pequeños y medianos productores y se promueven acuerdos comerciales con la agroindustria y el empresariado formalmente constituidos.

Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y, de esta manera, dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la sesión Plenaria Ordinaria número 013 de septiembre 14 de 2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 13 de septiembre de 2022, correspondiente al Acta número 012.


JAIIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2021
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004, como medida para desincentivar el porte ilegal de armas de fuego, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 68 A de Ley 599 del 2000 quedará de la siguiente forma:

No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objeto peligrosos; fabricación, tráfico y porte de uso de armas de fuego o municiones; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38 G del presente Código.

Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena

Artículo 2º. Modifíquese el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 314. *Sustitución de la detención preventiva.* La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:

1. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.

2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.

3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.

4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales.

El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.

5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio.

La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.

En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerida y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.

El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que, si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el juez, se puedan adoptar las correspondientes acciones.

Parágrafo. No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos: Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía

superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transnacional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisitos legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C. P. artículo 411); receptación repetida, continua (C. P. artículo 447, inciso 10 y 30); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 20)

Artículo 3º. Modifíquese el parágrafo 1º del artículo 317 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 317. *Causales de libertad.* Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 307, del presente código, sobre las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:

1. Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.
2. Como consecuencia de la aplicación del Principio de Oportunidad.
3. Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.
4. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.
5. Cuando transcurrido ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de Juicio.
6. Cuando transcurrido ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Parágrafo 1º. Los términos dispuestos en los numerales 4, 5 y 6 del presente artículo se incrementarán por el mismo término inicial, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 5ª de 2000 (Código Penal) o por las conductas previstas en los artículos 365 y 366 de la Ley 5ª de 2000 (Código Penal).

Parágrafo 2º. En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbación de la aceptación de cargos, de los preacuerdos o de la aplicación del principio de oportunidad.

Parágrafo 3º. Cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 de este artículo, los días empleados en ellas.

Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o

a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanudará cuando haya desaparecido dicha causa y a más tardar en un plazo no superior a la mitad del término establecido por el legislador en los numerales 5 y 6 del artículo 317.

Artículo 4º. El Gobierno nacional contará con un término de seis meses a partir de la aprobación y promulgación de la presente ley para la implementación de una política pública de desarme ilegal nacional dirigida al porte ilegal de armas la cual deberá contemplar, entre otros aspectos, la creación de un banco de datos en apoyo a la investigación criminal, orientado al almacenamiento y gestión de información para la identificación de armas de fuego vinculadas a la comisión de delitos violentos en el territorio nacional.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Ponente

SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 20 de 2022.

En Sesión Plenaria del día 14 de septiembre de 2022 fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del **Proyecto de ley número 362 de 2021 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 699 de 2000 y la Ley 906 de 2004 como medida para desincentivar el porte ilegal de armas de fuego, y se dictan otras disposiciones. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria ordinaria número 013, de septiembre 14 de 2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 13 de septiembre de 2022, correspondiente al Acta número 012.



JAIIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 1156 - jueves 29 de septiembre de 2022	
Págs.	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 117 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.	1
Informe de ponencia negativa y solicitud de archivo para primer debate al proyecto de acto legislativo número 004 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia (Semillas Transgénicas).....	20

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 040 de 2021 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Encuentro Nacional del Tiple de Envigado, Antioquia, y todas sus manifestaciones culturales.....	30	Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 362 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004, como medida para desincentivar el porte ilegal de armas de fuego, y se dictan otras disposiciones.	34
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 331 de 2021 Cámara, por medio de la cual se fortalecen los canales de comercialización de los pequeños productores de ingresos bajos, pequeños y medianos productores y se promueven acuerdos comerciales con la agroindustria y el empresariado formalmente constituidos.	31		