



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 946

Bogotá, D. C., martes, 6 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones.

Bogotá, D. C., 31 de octubre de 2018

Doctora

MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 031 de 2018 Cámara.

Respetada Presidenta:

Atendiendo la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y en virtud de las facultades constitucionales y legales establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 031 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se crea la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones*”, el cual sometemos a consideración de los honorables representantes.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 20 de julio de 2018 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el **Proyecto de ley número 031 de 2018 Cámara**, “por medio de la cual se crea la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones”, iniciativa que fue suscrita por la iniciativa parlamentaria de algunos

Representantes, con el liderazgo de su autor y actual ponente.

Con el propósito de realizar un estudio de constitucionalidad y de conveniencia se solicitaron conceptos al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones y a la Agencia Nacional de Espectro.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República, tiene por objeto crear una red pública mayorista abierta de telecomunicaciones (RPMAT), mediante la cual se pueda aumentar la competencia y la calidad del servicio de telecomunicaciones, priorizando la atención en las zonas apartadas y facilitando la entrada de nuevos operadores móviles virtuales y la adopción temprana del despliegue de la tecnología 5G.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

a) Normas constitucionales

Los servicios públicos, entre ellos las telecomunicaciones, se mezclan de forma indisoluble con el desarrollo constitucional en la Carta Política, de tal forma que un orden económico y social justo, solo se puede alcanzar si todos los habitantes del territorio disfrutaran de servicios públicos que satisfagan las condiciones de una vida digna.

El artículo 75 de la Constitución Política dispone “*El espectro electromagnético es un bien público, inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza igualdad de oportunidades, en el acceso a su uso en los términos que fije la ley*”.

Existe una parte del espectro electromagnético fundamental para las telecomunicaciones, denominado el espectro radioeléctrico. El espectro radioléctrico es el medio o espacio donde se propagan las ondas radioeléctricas, sujetas al control y administración del Estado, es un recurso natural limitado y escaso, a través del cual viajan sin necesidad de guía artificial, las ondas utilizadas para las telecomunicaciones, por lo tanto debe ser un bien administrado en forma eficiente y racional por parte del Estado.

Los servicios de telecomunicaciones inalámbricos como la telefonía, el internet móvil, la televisión radiodifundida, la radio, las comunicaciones por satélite y por sistemas de radio entre otros utilizan el espectro radioléctrico.

Este artículo garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley. Por lo tanto, busca prevenir los monopolios en el uso del espectro, reconociendo este bien inmaterial como un bien fundamental en la sociedad moderna y el propio funcionamiento del sistema democrático y del tejido social.

En efecto, un uso ineficiente del espectro radioléctrico, tiene la potencialidad de dejar a un país apartado del resto del mundo o rezagado frente a los avances tecnológicos.

El numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política asigna al Congreso de la República la función de expedir leyes mediante las cuales se regule la prestación de los servicios públicos.

El artículo 334 de la Constitución Política, consagra que “la Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”...

Además, en este artículo se establece que el Estado intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos y de esta forma promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo 365 de Nuestra Constitución, considera los servicios públicos como inherentes a la finalidad del Estado, desarrollando así el concepto de Estado Social de Derecho. Este mismo artículo consagra como deber del Estado el asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, por ello, en la medida en que el Estado logre cumplir con el deber de llevar los servicios públicos a todas las

personas, logra su propia legitimación. Quizás esta sea la fórmula para poder lograr algún día la paz con justicia social que los colombianos anhelan.

Finalmente, en el presente artículo se indica que la prestación de los mismos estará sometido al régimen jurídico que fije la ley, dando paso a la prestación de ellos por parte del Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares;

b) Normas legales

La Ley 1341 de 2009, en el artículo 2°, sobre los principios orientadores consagra la prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la libre competencia, el uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos, la promoción de la inversión; la neutralidad tecnológica y el derecho a la comunicación, la información, la educación y los servicios básicos de las TIC. Adicionalmente, señala que el Estado creará programas para que la población de los estratos menos favorecidos y la población rural tengan acceso y uso de las plataformas de comunicación.

En el artículo 4° de la Ley TIC, se instituye que el Estado intervendrá en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr los siguientes fines: Promover la oferta de mayores capacidades en la conexión, transporte y condiciones de seguridad del servicio al usuario final, promover y garantizar la libre competencia y evitar el abuso de la posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia, garantizar el despliegue y el uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos, se buscará la expansión y cobertura para zonas de difícil acceso, beneficiando especialmente a poblaciones vulnerables, garantizando el uso adecuado del espectro radioeléctrico, la interoperabilidad y la interconexión de las redes de telecomunicaciones.

Por su parte la Ley 1508 de 2012, establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura.

c) Conveniencia social, económica, técnica, política y jurídica

El objetivo de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones (RPMAT) es aumentar la competencia y la calidad del servicio, incluso en las zonas menos atendidas, facilitar la entrada de nuevos operadores móviles virtuales, y garantizar la adopción temprana del despliegue de la tecnología 5G y el servicio universal del servicio de telecomunicaciones.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son un instrumento básico para las democracias. Representan un elemento fundamental de participación social y de desarrollo económico, favoreciendo las libertades de expresión, difusión y el acceso a la información, potencializando el crecimiento económico, la competitividad, la educación, la salud, la seguridad, el conocimiento, la difusión de ideas y la cultura, transformando así nuestras vidas al quedar inmersas casi todas las actividades humanas.

El Internet representa más que un medio de comunicación para el promedio de la población, una herramienta básica de la vida cotidiana; es una cámara fotográfica, un lector de música, una libreta de apuntes, un sistema de navegación, un archivo de documentos, entre otras, que tienen un valor subjetivo diferente para cada persona y que, al conectarse, acentúa la riqueza de las interacciones de nuestros ciudadanos.

Con el desarrollo del Internet se fortalece nuestra capacidad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos al:

- Promover nuevas oportunidades para empleo, productividad, educación, salud, equidad, sustentabilidad y mejora de servicios públicos.
- Crear oportunidades para nuevas actividades económicas y sociales sin limitaciones de distancias.
- Incluir la opinión y participación de individuos y grupos que tradicionalmente han sido marginados del debate y quehacer público.
- Desarrollar una plataforma sólida para la investigación científica y la innovación.
- Mejorar la seguridad pública, ya que ofrece herramientas para la prevención de delitos y administración de justicia.

El programa de gobierno del Presidente Iván Duque, tiene una meta de acceso a la tecnología con Internet móvil de al menos el 70 por ciento de los colombianos, con cobertura total del territorio en 4G y adopción temprana con rápida expansión de 5G.

La oferta y la demanda de conectividad han tenido una gran evolución, sin embargo, para contrarrestar la presión de la demanda de conectividad, hay que repensar el modelo de construcción de las infraestructuras y propiciar estrategias de compartición de infraestructura y espectro.

El Internet representa un cambio de gran magnitud en el sector de las telecomunicaciones al crear una nueva cadena de valor en la que las telecomunicaciones están insertas como un eslabón más. Junto con los móviles y la banda ancha representa la gran innovación de nuestros tiempos, pero Internet representa fundamentalmente un cambio decisivo en las redes de

telecomunicaciones y la legislación debe ser sensible a esta revolución.

La progresiva necesidad de conectividad móvil para satisfacer la demanda de tráfico en el territorio nacional necesita poner espectro a disposición del mercado y materializar grandes inversiones en infraestructura.

El modelo actual de redes por cada proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones y de compartición de infraestructura, está presentando dos fallas:

1. Desincentivo a la inversión: La regulación está basada en la obligación que tiene el incumbente de dar acceso y compartir su infraestructura a precios mayoristas de los activos difíciles de desplegar desde un punto de vista tecnológico o económico. Estos activos a costos eficientes permitirían la creación gradual (la escalera de inversión) de infraestructuras de redes alternativas a las del incumbente.

Pero la realidad es otra, ya que el alquiler es más atractivo y más rentable que invertir en una red propia, por lo tanto no hay redes globales alternativas al incumbente, sino solo una red y unas pequeñas redes de los operadores alternativos en las grandes ciudades, sin olvidar que el operador incumbente no tiene incentivos de inversión por su escasa rentabilidad.

La lógica económica de la regulación imposibilita la creación de redes globales alternativas, que además no son la mejor solución, porque la creación de varias redes lleva a redes no rentables y operadores en quiebra.

2. Eficiencia del espectro radioeléctrico: El centro de gravedad de las telecomunicaciones se coloca cada vez más en el acceso móvil a la red, de ahí la importancia de la política del espectro. La gestión del espectro se está convirtiendo en un elemento esencial de la competencia potenciadora del desarrollo del país.

La eficiencia del espectro está dada por la relación del espectro utilizado y el tráfico medio de cada operador, en nuestro país al tener un operador dominante con cerca del sesenta por ciento (60%) del tráfico, que utiliza el 25% del espectro total, genera unas ineficiencias en el espectro radioléctrico.

La atribución y asignación eficientes del espectro del dividendo digital generará beneficios sociales y económicos que podrían estimular la innovación para la prestación de servicios de comunicaciones de menor costo, especialmente en las zonas rurales y remotas.

La principal debilidad de los mercados de comunicaciones móviles es su estructura oligopólica, donde los operadores de redes móviles construyen redes separadas y con espectro exclusivo adquirido en subastas. Por lo tanto es importante crear una red de acceso abierto que

le permita a cualquier persona tener acceso a las comunicaciones móviles a precios competitivos. El dividendo digital es el espectro adecuado para construir una red rápida, económica y con alta cobertura. Una red de este tipo genera una alta competencia solucionando de esta manera una de sus principales fallas.

Las barreras de entrada para nuevos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles serán mínimas, debido a que los recursos que tendrán que invertir para desarrollar un negocio de venta de conectividad, estarán exentos de los riesgos para los actores que opten por utilizar los servicios de la RPMAT; permitiendo que proveedores nuevos y existentes concentren sus esfuerzos en empaquetar y comercializar servicios en todo el territorio nacional sin padecer las limitaciones que resultan de las barreras de entrada económicas y operativas inherentes al despliegue y operación de la red.

La red pública mayorista abierta de telecomunicaciones deberá estar destinada exclusivamente a comercializar capacidad, infraestructura o servicios de telecomunicaciones a otros operadores de redes y servicios de telecomunicaciones de forma desagregada y no discriminatoria.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles son excluidos, con el objetivo de promover un uso más eficiente y equitativo de la infraestructura del espectro, haciendo que la RPMAT sea operada por un concesionario en un esquema de Asociación Público-Privado (APP) y que no sea un actor activo en el mercado minorista de servicios al consumidor final.

Un requisito fundamental para el desarrollo de la RPMAT es el asociado a la disposición de los activos del Estado, especialmente al proporcionar en la forma que lo establezcan los estudios de al menos 90 Mhz del espectro de 700 Mhz; la red de fibra óptica nacional, la red de alta velocidad, el cable submarino de San Andrés.

La banda de 700 MHz es un segmento del espectro radioeléctrico identificado como dividendo digital, en virtud de su liberación por la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT).

Esta banda es idónea para servicios de comunicaciones móviles y por sus características de propagación es posible ofrecer una amplia cobertura.

La arquitectura abierta es el conjunto de características técnicas de las redes públicas de telecomunicaciones que les permite interconectarse entre sí, a nivel físico o virtual, lógico y funcional, de tal manera que exista interoperabilidad entre ellas.

El acceso a la banda ancha repercute positivamente en el crecimiento económico. Un estudio llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo

(BID) encontró que, en Latinoamérica y el Caribe, un incremento del 10% en la penetración de banda ancha podría elevar el PIB de la región en 3,19%, la productividad en 2,61% y contribuir en la creación de nuevos empleos.

Una estrategia adecuada de la banda ancha y acceso a las TIC es necesaria para que estas se conviertan en verdaderos instrumentos de inclusión social. La provisión de servicios educativos, de salud, de gobierno, de comercio, financieros, de seguridad, el cuidado del medio ambiente y la innovación se beneficia de una ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones.

En resumen, el desarrollo digital es en la actualidad un pilar para el desarrollo. Retrasar la inclusión digital de todos los grupos sociales representa para el país el riesgo de quedar rezagado en el contexto internacional en términos de crecimiento, productividad, innovación y bienestar social.

El desarrollo del proyecto y de todas sus actividades será realizado por un operador privado con el que se celebrará un contrato de Asociación Público Privada (APP) autofinanciable, es decir, el desarrollador aportará todos los recursos económicos, financieros, y técnicos por lo que no se utilizarán recursos públicos. Así mismo y con el fin de garantizar la neutralidad de la Red Pública Abierta, los actuales operadores de telecomunicaciones no podrán tener influencia en la operación de esta.

El operador se seleccionará mediante un proceso de concurso público bajo la ley de Asociación Público Privado (APP), donde el ganador deberá diseñar, construir, operar, mantener y comercializar sus servicios.

Entre las ventajas que tiene el modelo de la Red Pública Abierta se destaca que todos los operadores tendrán acceso a la banda de 700 MHz a nivel nacional, fomentando así la competencia en el sector y en particular en la comercialización de servicios de banda ancha móvil.

La Red Pública Abierta beneficiará los programas sociales de conectividad del gobierno al ser su proveedor a través del cual es posible la conexión de sitios públicos a Internet a mejores precios, con mayor calidad y cobertura.

d) Experiencias internacionales

El Gobierno de México fue el primero en crear una red pública compartida mayorista de telecomunicaciones de servicios móviles que utilice 90 MHz dentro de la banda de 700 MHz y una red troncal de fibra óptica para acelerar la disponibilidad y el acceso a servicios de banda ancha de alta calidad y a precios accesibles en todo el país, este proyecto es apoyado y financiado por el BID.

e) Conceptos

Con el fin de poder ampliar el estudio del proyecto de ley citado, se remitió solicitud de concepto al Ministerio de Tecnologías de la

Información y las Comunicaciones, a la Comisión de Regulación de Comunicación (CRC) y a la Agencia Nacional del Espectro (ANE).

Que en consideración a las observaciones formuladas en cada una de las respuestas

presentadas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones y de la Agencia Nacional del Espectro se procede a presentar el siguiente pliego de modificaciones al articulado inicialmente propuesto.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2018
CÁMARA**

por medio de la cual se crea la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones.

Proyecto de ley número 031 de 2018 Cámara	Modificación propuesta	Explicación
<p>Artículo 1º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, <u>en coordinación con la Comisión de Regulación de Comunicaciones, y la Agencia Nacional del Espectro, o quien haga sus veces,</u> garantizará el diseño, instalación, operación y mantenimiento de una Red Pública Mayorista Abierta de Telecomunicaciones (RPMAT) de banda ancha 4G <u>LTE</u> migrable a 5G o tecnología superior que asegure la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional de la comunicación de banda ancha y de los servicios de telecomunicaciones.</p>	<p>Artículo 1º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizará el diseño, instalación, operación y mantenimiento de una Red Pública Mayorista Abierta de Telecomunicaciones (RPMAT) de banda ancha 4G migrable a 5G o tecnología superior que asegure la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional de la comunicación de banda ancha y de los servicios de telecomunicaciones.</p>	<p>Se elimina “<u>en coordinación con la Comisión de Regulación de Comunicaciones, y la Agencia Nacional del Espectro, o quien haga sus veces</u>”, por estas entidades no tener esas competencias. Se elimina “<u>LTE</u>” para mantener el principio de neutralidad tecnológica.</p>
<p>Artículo 2º. Contemplará el aprovechamiento de al menos <u>90 Mhz</u> del espectro liberado por la transición a la Televisión Digital Terrestre (banda 700 MHz y/o posteriores bandas liberadas), de los recursos de la red nacional de fibra óptica, de la red de alta velocidad para el Amazonas, Orinoco y Chocó, del Cable Submarino de Fibra Óptica para San Andrés, y de cualquier otro activo del Estado que pueda utilizarse en la instalación y la operación de la RPMAT.</p>	<p>Artículo 2º. Se contemplará el aprovechamiento de al menos <u>60 Mhz</u> del espectro liberado por la transición a la Televisión Digital Terrestre (banda 700 MHz y/o posteriores bandas liberadas), de los recursos de la red nacional de fibra óptica, de la red de alta velocidad para el Amazonas, Orinoco y Chocó, del Cable Submarino de Fibra Óptica para San Andrés, y de cualquier otro activo del Estado que pueda utilizarse en la instalación y la operación de la RPMAT.</p>	<p>Teniendo en cuenta las recomendaciones de la CRC y la ANE, se reservan 30 MHz de la banda del dividendo digital para las necesidades de los organismos de seguridad y de riesgos del Estado.</p>
<p>Artículo 3º. El Ministerio de TIC asignará <u>directamente 90 MHz</u> de la banda del Dividendo Digital para la operación y explotación de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones, mediante concesión, en los términos establecidos en la ley.</p>	<p>Artículo 3º. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones asignará <u>60 MHz contiguos</u> de la banda del Dividendo Digital para la operación y explotación a la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones, mediante, <u>permiso de uso</u>, en los términos establecidos en la ley.</p>	<p>Teniendo en cuenta las recomendaciones de la CRC y la ANE, se elimina la expresión <u>directamente</u> y se reservan 30 MHz de la banda del dividendo digital para las necesidades de los organismos de seguridad y de riesgos del Estado.</p>
<p>Artículo 4º. La construcción, implementación y funcionamiento de la RPMAT podrá contemplar inversión pública, privada o mixta, o un esquema de Asociaciones Público Privada (APP) de acuerdo a la ley, identificando las necesidades presupuestales, de acuerdo al estudio que realizará el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en <u>coordinación con la Comisión de Regulación de Comunicaciones</u>, con recursos del Fondo para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en un término no superior a 12 meses a partir de promulgado el presente proyecto de ley. Este estudio contemplará el objeto, presupuesto, especificaciones técnicas,</p>	<p>Artículo 4º. La construcción, implementación y funcionamiento de la RPMAT podrá contemplar inversión pública, privada o mixta, o un esquema de Asociaciones Público Privada (APP) de acuerdo a la ley, identificando las necesidades presupuestales, de acuerdo al estudio que realizará el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con recursos del Fondo para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones <u>o quien haga sus veces</u>, en un término no superior a 12 meses a partir de promulgado el presente proyecto de ley. Este estudio contemplará el objeto, presupuesto, especificaciones técnicas, programas y compromisos de inversión,</p>	<p>Se elimina la expresión “<u>en coordinación con la Comisión de Regulación de Comunicaciones</u>”, por no tener esas competencias. Se adiciona la expresión “<u>o quien haga sus veces</u>” Y “<u>Cualquier esquema de inversión que se seleccione no aplicará la reversión de activos</u>”. Por ser un mecanismo propio de los servicios de telecomunicaciones.</p>

Proyecto de ley número 031 de 2018 Cámara	Modificación propuesta	Explicación
programas y compromisos de inversión, obligaciones de cobertura, condiciones de calidad y precio, contraprestaciones y las que determine la Comisión de Regulación de Comunicaciones.	obligaciones de cobertura, condiciones de calidad y precio, contraprestaciones y las que determine la Comisión de Regulación de Comunicaciones. <u>Cualquier esquema de inversión que se seleccione no aplicará la reversión de activos.</u>	
Artículo 5°. La RPMAT operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades, y prestará exclusivamente servicios a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones inscritos en el registro de TIC, bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos. Los PRST que hagan uso de dicha compartición y venta desagregada se obligarán a ofrecer a los demás PRST en las mismas condiciones que reciban de la RPMAT. Ningún Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que preste sus servicios en nuestro país podrá hacer parte de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones, ni tener influencia en su operación.	Artículo 5°. La RPMAT operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades, y prestará exclusivamente servicios a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones inscritos en el registro de TIC, bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos. Los PRST que hagan uso de dicha compartición y venta desagregada se obligarán a ofrecer a los demás PRST en las mismas condiciones que reciban de la RPMAT, <u>más una utilidad razonable.</u> Ningún Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que preste sus servicios en nuestro país podrá hacer parte de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones, ni tener influencia en su operación. <u>Parágrafo.</u> Cuando la Comisión de Regulación de Comunicaciones encuentre prácticas discriminatorias en el acceso a la red, podrá intervenir directamente para garantizar ese acceso, bien sea desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.	Al artículo 5°. Se le adiciona el siguiente párrafo: <u>En caso que la Comisión de Regulación de Comunicaciones encuentre prácticas discriminatorias en el acceso a la red, podrá intervenir directamente para garantizar ese acceso, bien sea desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.</u> Con el fin de evitar que el operador de la RPMAT pueda incurrir en prácticas discriminatorias.
Artículo 6°. La política tarifaria de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones debe fomentar la competencia, asegurar la reinversión, actualización tecnológica, el crecimiento y la cobertura universal.	Artículo 6°. La política tarifaria de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones <u>que estará a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones</u> debe fomentar la competencia, asegurar la reinversión, actualización tecnológica, el crecimiento y la cobertura universal.	Al artículo 6°. Se le adiciona: <u>que estará a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.</u> Con el objeto de definir el responsable de la política tarifaria.
Artículo 7°. El operador de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones (RPMAT) podrá prestar los servicios de la oferta institucional a cargo del Ministerio TIC, como la prestación de servicios de conectividad en instituciones públicas, los centros comunitarios urbanos y rurales de Internet (Kioskos y Puntos Vive Digital), las Zonas WIFI gratis, los accesos a Internet de banda ancha para hogares de estratos 1 y 2 en viviendas de interés social y en Viviendas de Interés Social Prioritario (VIP).	Artículo 7°. El operador de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones (RPMAT) <u>como contraprestación económica por la utilización del espectro radioeléctrico</u> podrá pagarse, total o parcialmente, mediante la ejecución de obligaciones de hacer los servicios de la oferta institucional a cargo del Gobierno nacional, como la prestación de servicios de conectividad en instituciones públicas, los centros comunitarios urbanos y rurales de Internet (Kioskos y Puntos Vive Digital), las Zonas Wifi gratis, los accesos a Internet de banda ancha para hogares de estratos 1 y 2 en viviendas de interés social y en viviendas de interés social prioritario (VIP), <u>entre otros.</u>	En el artículo 7°. Se suprime la expresión <u>podrá prestar y se adiciona la siguiente expresión:</u> como contraprestación económica por la utilización del espectro radioeléctrico podrá pagarse, total o parcialmente, mediante la ejecución de obligaciones de hacer y al final entre otros. Con el objeto que el operador de la RPMAT pueda compensar el pago de la contraprestación.
Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	

PROPOSICIÓN

Por todas las consideraciones anteriores, solicito a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes APROBAR en primer debate la ponencia al **Proyecto de ley número 031 de 2018 Cámara**, “*por medio de la cual se crea la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones*”, junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone para primer debate adjuntos.

Cordialmente,



H.R. CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara
Partido Conservador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2018 CÁMARA

“por medio de la cual se crea la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones.

“El Congreso de Colombia
DECRETA:”

Artículo 1°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizará el diseño, instalación, operación y mantenimiento de una red pública mayorista abierta de telecomunicaciones (RPMAT) de banda ancha 4G migrable a 5G o tecnología superior que asegure la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional de la comunicación de banda ancha y de los servicios de telecomunicaciones.

Artículo 2°. Contemplará el aprovechamiento de al menos 60 Mhz del espectro liberado por la transición de la Televisión Análoga a la Televisión Digital Terrestre (banda 700 MHz y/o posteriores bandas liberadas), de los recursos de la red nacional de fibra óptica, de la red de alta velocidad para el Amazonas, Orinoco y Chocó, del Cable Submarino de Fibra Óptica para San Andrés, y de cualquier otro activo de propiedad del Estado que pueda utilizarse en la instalación y la operación de la RPMAT.

Artículo 3°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones asignará 60 MHz contiguos, de la banda del Dividendo Digital para la operación y explotación a la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones, mediante permiso de uso, en los términos establecidos en la ley.

Artículo 4°. La construcción, implementación y funcionamiento de la RPMAT podrá contemplar

inversión pública, privada o mixta, o un esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) de acuerdo a la ley, identificando las necesidades presupuestales, de acuerdo al estudio que realizar el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con recursos del Fondo para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces en un término no superior a 12 meses a partir de promulgado el presente proyecto de ley. Este estudio contemplará el objeto, presupuesto, especificaciones técnicas, programas y compromisos de inversión, obligaciones de cobertura, condiciones de calidad y precio, contraprestaciones y las que determine la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Cualquier esquema de inversión que se seleccione no aplicará la reversión de activos.

Artículo 5°. La RPMAT operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades, prestará exclusivamente servicios a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones inscritos en el registro TIC, bajo condiciones de no discriminación y .a. precios competitivos. Los PRST que hagan uso de dicha compartición y venta desagregada se obligarán a ofrecer a los de las PRST en las mismas condiciones que reciban de la RPMAT, más una utilidad razonable.

Ningún proveedor de redes y servicios de Telecomunicaciones que preste sus servicios en nuestro país podrá hacer parte de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones, ni tener influencia en su operación.

Parágrafo. Cuando la Comisión de Regulación de Comunicaciones encuentre prácticas discriminatorias en el acceso a la red podrá intervenir directamente para garantizar ese acceso, bien sea desde el punto de vista técnico; jurídico o económico.

Artículo 6°. La política tarifaria de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones que estará a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones debe fomentar la competencia, asegurar la reinversión; actualización tecnológica, el crecimiento y la cobertura universal.

Artículo 7°. El operador de la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones (RPMAT) como contraprestación económica por la utilización del espectro radioeléctrico podrá pagarse total o parcialmente, mediante la ejecución de obligaciones de hacer los servicios de la oferta institucional a cargo del Gobierno nacional, como la prestación de servicios de conectividad en instituciones públicas, los centros comunitarios urbanos y rurales de Internet (Kioskos y Puntos Vive Digital), las Zonas Wifi gratis, los accesos a Internet de banda ancha para hogares de estratos 1 y 2 en viviendas de interés social y en viviendas de interés social prioritario (VIP), entre otros.

Artículo 8°. Se promoverá la constitución de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones locales y regionales que atiendan a las poblaciones que no cuenten con oferta de servicios de banda ancha o con dichos servicios en condiciones de competencia con el fin de garantizar la universalización del servicio.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



H.R. CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara
Partido Conservador

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 1° de noviembre de 2018

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 031 de 2018 Cámara**, “*por medio de la cual se crea la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones*”.

Dicha ponencia fue firmada por el honorable Representante **Ciro Rodríguez Pinzón**.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 194 / del 1° de noviembre de 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



RUTH CLAUDIA SAENZ FORERO
Subsecretaria

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2018 CÁMARA

“por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones –Ley Jacobo–.

I. Antecedentes

Este proyecto de ley fue presentado el 20 de julio del presente año por la honorable Senadora Ema Claudia Castellanos y la honorable Representante a la Cámara por Bogotá Ángela Sánchez Leal,

del cual fuimos designados como ponentes de la iniciativa el día 21 de agosto.

Posteriormente, el 9 de octubre de 2018 se llevó a cabo en Comisión Séptima de Cámara de Representantes un debate organizado por su autora y ponente la Representante Ángela Sánchez; a cerca de la problemática del cáncer infantil en Colombia y el cumplimiento de la Ley 1388 de 2010, “*por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia*”, el cual contribuyó a la visibilización de esta problemática en el país y la actualización de las cifras de menores de 18 años con cáncer en Colombia, que nos permitimos poner en consideración de esta célula legislativa.

II. Objeto de la iniciativa legislativa

El proyecto de ley tiene como objeto según el artículo 1° “*establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer y además de declarar su atención integral como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica*”.

De igual manera, el proyecto busca dentro de sus medidas fortalecer el apoyo social establecido en el artículo 13 la Ley 1388 de 2010, a través de: apoyo nutricional, orientación en la ruta de atención y articulación con redes de apoyo; las cuales podrán ser certificadas por el trabajador social, psicólogo o responsable del centro de atención.

Igualmente establece que la promoción de la permanencia y continuidad en el sistema educativo de los sujetos objeto de la ley, realizada por el Ministerio de Educación, comprenda la utilización de mecanismos alternativos como: el desarrollo de guías para trabajo desde casa o del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Lo anterior, debido a que por el tratamiento de la enfermedad los sujetos objeto de esta ley, tiene ausencias prolongadas, que en muchos casos conllevan a la desescolarización o el atraso en sus estudios.

III. Marco jurídico del proyecto de ley

- Constitución Política, 1991, artículos 13, 44 y 49.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución número 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966 y ratificado en Colombia por la Ley 74 de 1978, artículo 12.
- **Ley 1098 de 2006**, “*por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”.
- **Ley 1388 de 2010**, “*por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia*”.
- **Ley 1438 de 2011**, “*por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*”.

- **Ley 1751 de 2015**, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1753 de 2015**, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, artículo 66.
- **Ley 1797 de 2016**, “por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.
- **Resolución número 2590 de 2012**, “por la cual se constituye el Sistema Integrado en Red y el Sistema Nacional de Información para el Monitoreo, Seguimiento y Control de la Atención del Cáncer en los menores de 18 años, integrando la base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer, el Registro Nacional de Cáncer Infantil y el Número Único Nacional para los beneficiarios de la Ley 1388 de 2010”.
- **Resolución número 4331 de 2012**, “por medio de la cual se adiciona y se modifica parcialmente la Resolución 3047 de 2008 modificada por la Resolución 416 de 2009”.
- **Resolución número 1419 de 2013**, “por la cual se establecen los parámetros y condiciones para la organización y gestión integral de las redes de prestación de servicios oncológicos y de las unidades funcionales para la atención integral del cáncer los lineamientos para su monitoreo y evaluación y se dictan otras disposiciones”.
- **Resolución número 1442 de 2013**, “por la cual se adopta la guía práctica clínica GPC para el manejo de leucemias y linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones”.
- **Resolución número 247 de 2014**, “por la cual se establece el reporte para el registro de pacientes con cáncer”.
- **Resolución número 418 de 2014**, “por la cual se adopta la Ruta de Atención para niños y niñas con presunción o diagnóstico de Leucemia en Colombia”.
- **Resolución número 1477 de 2016**, “por la cual se define el procedimiento, los estándares y los criterios para la habilitación de las Unidades Funcionales para la Atención Integral de Cáncer del Adulto (UFCA) y de las Unidades de Atención de Cáncer Infantil (UACAI) y se dictan otras disposiciones”.
- **Resolución número 1587 de 2016**, “por medio de la cual se establece el mecanismo para que las Entidades Promotoras de Salud que operan el Régimen Subsidiado reporten los montos a girar a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones”.

IV. Consideraciones

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud, el cáncer pediátrico no es prevenible, pero al ser detectado oportunamente puede significar la vida o la muerte del paciente. También comentan en su manual (Diagnóstico temprano de cáncer en la niñez, 2014)¹ que: “la gran mayoría de los errores en el diagnóstico se deben a la falta de una historia clínica permanente, un examen físico completo, así como la equivocación común de no tomar en cuenta o no darle importancia a alguno de los síntomas; de manera tal que la demora en la remisión de un paciente con cáncer y la iniciación tardía o suspensión del tratamiento pueden significarlo todo”.

De igual forma, ilustra en el mencionado manual las diferencias entre el comportamiento del cáncer en niños y en adultos, lo que deja entrever que el índice de mortalidad para los menores puede incrementar debido a que el cáncer infantil no puede ser prevenido, cuando es diagnosticado se encuentra diseminado en un 80% y su detección normalmente es accidental. El cáncer afecta de manera distinta a los niños en comparación con los adultos, puesto que en estos últimos puede presentarse por factores ambientales o de comportamiento. A continuación, se pueden visualizar los demás parámetros:

Cuadro 1. Diferencias entre el comportamiento del cáncer pediátrico y el cáncer de adultos

Parámetro	Niños	Adultos
Sitio	Tejidos	Órganos
Estado al diagnóstico	80% diseminado	Local o regional
Detección temprana	Generalmente accidental	Mejora con educación y tamizaje
Tamizaje	Difficil	Adecuado
Respuesta	La mayoría responde a quimioterapia	Menor respuesta a quimioterapia
Prevención	Improbable	80% prevenible

Por otra parte, la tasa de supervivencia de niños con cáncer en países desarrollados es del 80%², en relación con países de ingresos medios y bajos que es del 20%³; esto quiere decir que la supervivencia está condicionada a factores socioeconómicos de los niños y sus familias. Lo que no es lejano a la realidad de nuestro país, debido a que según la Defensoría del Pueblo solo el 40%⁴ de los niños

¹ Tomado de: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=12218%3Achildhood-cancer&catid=1872%3Acancer&Itemid=42041&lang=es

² Tomado de: https://cuentadealtocosto.org/site/images/Publicaciones/boletines/2018/Boletin_Tecnico_Cancer_Infantil_15Feb2018.pdf, p. 3.

³ *Ibíd.*, p. 3.

⁴ Tomado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/3203/El-60-de-los-ni%C3%B1os-con->

viven más de 5 años luego de ser diagnosticados con cáncer.

En Colombia 1.445 niños son diagnosticados con cáncer cada año. De los cuales en el 2017 murieron 519 y en lo que va del año 107 menores de 18 años han perdido la vida por alguna patología relacionada con cáncer⁵, esto quiere decir que cada dos días durante el 2017 murieron tres niños.

Por otro lado, los cánceres más comunes en niños y jóvenes entre los 0 a los 17 años en Colombia son: Leucemias, cáncer de sistema nervioso central, linfomas y neoplasias reticuloendoteliales⁶.

La mayoría de estos menores no solo luchan contra estos tipos de cáncer, también deben librar una batalla a diario con el Sistema de Salud para que se les garantice el derecho a la salud y a la vida, para que los servicios médicos sean prestados con oportunidad, accesibilidad, seguridad, pertinencia y continuidad⁷; para derribar las barreras administrativas interpuestas y no abandonar los tratamientos.

Para que se les garantice lo establecido por el código de infancia y adolescencia que promulga que los servicios de salud de los menores deben ser brindados de manera “integral, prioritaria y expedita”⁸ y lo ratificado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en donde se promulgó que los niños con cáncer tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud en todas las fases de la atención.

Y para que se les respete la garantía de la doble protección constitucional, de la que gozan los niños: por el hecho de ser niños y tener derechos prevalentes sobre los demás, de acuerdo al artículo 44 de la Constitución política y por sufrir enfermedades catastróficas o ruinosas, que hacen que se encuentren *en un estado de debilidad manifiesta y en especial dependencia del sistema de salud*⁹, y que de conformidad al artículo 13 de la Constitución Política el Estado los proteja de manera especial.

Por lo anterior, muchos hacen uso de la tutela como mecanismo ágil para la protección de sus derechos, la Defensoría del Pueblo en su publicación “La tutela y los derechos a la salud y

a la seguridad social 2015”¹⁰ reveló que la causa por la cual hay más tutelas en el país, es por la negación en los servicios de salud, especialmente en tratamientos médicos, suministro de medicamentos y citas médicas con especialistas, siendo la segunda más solicitada la oncología con un número de 9.570.

Algunas barreras administrativas a las que se enfrentan los niños con cáncer y que fueron encontradas de manera generalizada en los casos investigados para esta ponencia son:

1. Negación de los servicios para la atención integral.
2. Tardanza en la entrega de medicamentos.
3. Demora en la autorización por parte de las EPS para los servicios de transporte, alojamiento y alimentación de los menores y de un cuidador que en la mayoría de los casos son los padres.
4. Obstáculos en el acceso al tratamiento, lo cual interrumpe la continuidad de los mismos, y en muchos casos genera el abandono del tratamiento.
5. Dificultad para conseguir citas con especialistas.

Es por esta razón que, según datos de la Defensoría del Pueblo durante los años 2013 y 2014 se presentaron 2.184 de estas acciones por parte de los representantes de los menores con cáncer.

De igual manera, entre 2013 y el 2014 se presentaron alrededor de 967 solicitudes de tutela para pedir medicamentos, y el 60% de esos casos eran para solicitar medicamentos incluidos en el plan obligatorio de salud.

También, entre el 2013 y 2014 se presentaron alrededor de 710 solicitudes de tutelas para exámenes e imágenes diagnósticas, y 643 tutelas para pedir citas médicas con especialistas.

Adicional a ello, sorprende que solo en el 2013, se realizaron 1.008 solicitudes de tutelas para exigir tratamientos incluidos en el plan obligatorio de salud y que el 60% de esas 1.008 tutelas las interpusieron los acudientes de niños pertenecientes al régimen subsidiado.

Esto último, al parecer es una constante en la atención de los menores, debido a que depende del tipo de régimen al que se encuentran afiliados la probabilidad de atención, supervivencia y buen pronóstico del tratamiento.

Para el 2017 según las cifras del Instituto Nacional de Salud, de los 1.445 casos de niños diagnosticados con cáncer el 48% pertenecían a régimen Contributivo, 45% a Subsidiado y el 7%

c% C3%A Incer-muere-por-la-falta-de-acceso-oportuno-a-un-tratamiento-c% C3%A Incer-c% C3%A Incer-infantil-ni% C3%B1os-salud-Derecho-a-la-vida-Salud-.htm

⁵ Respuesta a la Proposición N° 5 de 2018 Comisión Séptima Cámara de Representantes, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Características del sistema obligatorio de garantía de calidad de atención en salud del sistema general de seguridad social en salud-SOGCS. Decreto 780 de 2016.

⁸ Ley 1098 de 2009, artículos 29 y 46.

⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-326 de 2010, T- 898 de 2010, T-066 de 2012.

¹⁰ Tomado de: [http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/La_Tutela_y_los_Derechos_a_la_Salud_y_a_la_Seguridad_Social_2015_completo_\(1\).pdf](http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/La_Tutela_y_los_Derechos_a_la_Salud_y_a_la_Seguridad_Social_2015_completo_(1).pdf)

restante pertenecían a otro tipo de aseguramiento o no se encontraban afiliados al sistema.

El Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y la Liga Colombiana contra el Cáncer, presentaron los resultados de una encuesta realizada a representantes de 20 ONG de apoyo a niños con cáncer de varias ciudades del país, quienes a diario enfrentan las barreras de acceso de los menores y conocen a fondo estas dificultades.

Esta encuesta de apreciación sobre la atención de las EPS a niños, niñas y adolescentes con cáncer tuvo en cuenta criterios como: oportunidad en la atención, integralidad en los servicios, continuidad requerida y óptima red de servicios; arrojando un ranking de las EPS de mayor a menor calificación en atención a los niños con cáncer y son en su orden: Famisanar, Compensar, Sura, Sanitas, Coosalud, Nueva EPS, Medimás (Cafesalud), Convida, Comparta, Salud Vida y Savia Salud. En donde, algunas de las peores calificadas son aquellas que en su mayoría atienden afiliados al régimen subsidiado.

Es necesario ponerle fin a las barreras administrativas que atraviesan los menores de 18 años que sufren esta enfermedad, a través de una norma que contenga medidas que impida el mal funcionamiento o la inaplicabilidad de las normas existentes y que a la vez garantice de manera integral la atención en salud.

La Ley 1388 de 2010, “*por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia*” es la única ley que de forma especial protege la vida de los menores con cáncer, sin embargo, su incumplimiento hace que la problemática continúe en la atención de los menores con cáncer, es por esta razón que se presenta esta iniciativa con el fin de potencializar las medidas ya establecidas y modificar aquellas falencias que al transcurrir de los años han demostrado que la ley requiere cambios.

Con la prelación de giro directo para los prestadores de servicios de salud con índices satisfactorios en la evaluación de goce efectivo, el cual obedece al mandato constitucional de prevalencia de los derechos de los menores, hará que los servicios sean brindados con una mayor calidad y se les dé un alivio aquellos que realizan y prestan la atención tal y como lo expresa la ley; no es redundante ni duplica la normatividad vigente del giro directo, ya que, lo que se quiere es que el giro directo no solo sea viable para régimen subsidiado o Administradoras de Planes de Beneficios que se encuentren en control especial, sino que también se realice a IPS o prestadores del régimen contributivo siempre y cuando cumplan con los parámetros establecidos.

La declaración de la atención integral a los menores con cáncer como urgencia médica, desde su presunción, ayudará sin duda a que los niños reciban una atención oportuna, continua y

de calidad en cada una de las etapas o procesos a los que tienen que someterse para salvar sus vidas. Ya que, en la actualidad los menores no reciben una atención integral prioritaria, como si lo sería de ser catalogada como urgencia médica en todas las fases de atención hasta ser descartado el diagnóstico.

La eliminación de autorizaciones por parte de las Administradoras de Planes de Beneficios, disminuiría las demoras injustificadas en la consecución de la autorización ahorrando tiempo que suma a la vida los menores, dando continuidad y pertinencia a los tratamientos. La Ley 1388 es clara en este sentido “*Todos los procedimientos tendrán un manejo equivalente a los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), por parte del asegurador o ente territorial*”. Es decir, que los costos que generen los procedimientos establecidos en el parágrafo del artículo 3° de dicha ley, tienen un manejo como servicios incluidos dentro del POS o plan de beneficios, los cuales están cubiertos por la Unidad de Pago por Capitación, por tanto, no pueden ser negados o supeditados a una autorización para ser prestados.

La autorización de todos los procedimientos de forma integral e inmediata de la que habla el artículo 3° de la ley 1388 de 2010 “*se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con la autorización de todos los procedimientos, de manera integral e inmediata*”, no es una realidad, ya que, el paciente depende de autorizaciones fragmentadas por servicios para acceder al tratamiento, consulta, medicamentos entre otras y del tiempo que tarden los padres o acudientes en realizar los trámites ante la EPS para conseguir las autorizaciones.

De igual manera, el proyecto busca dentro de sus medidas fortalecer el apoyo social establecido en el artículo 13 la ley 1388 de 2010, a través de apoyo nutricional, orientación en la ruta de atención y articulación con redes de apoyo; utilización de mecanismos educativos alternativos como el desarrollo de guías para trabajo desde casa o del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

Lo anterior se debe a que por el tratamiento de la enfermedad los sujetos objeto de esta ley, tienen necesidades especiales en nutrición, requieren de orientación en los pasos a seguir y los procesos que viven en cada etapa. En el mismo sentido, las prolongadas ausencias en sus estudios hacen que esta población en particular requiera de mecanismos que eviten la desescolarización o el atraso en sus estudios.

Lo antes expuesto, es tan solo una pequeña contribución a mejorar la tasa de supervivencia, la calidad de vida y el desarrollo pleno de los derechos de los menores con cáncer, que por su

doble amparo constitucional se hace necesario la garantía plena de sus derechos fundamentales.

V. Impacto fiscal

Teniendo en cuenta que las medidas que propone este proyecto de ley para hacer efectivo el derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con cáncer o con presunción de esta enfermedad, están encaminadas a la atención de

esta enfermedad prevista en la Resolución número 6408 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social que modifica el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC), y en otras normas que se mencionaron en el marco jurídico de esta ponencia; se concluye entonces que esta iniciativa no está sujeta al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTICULADO PROYECTO DE LEY 027 DE 2018	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES
Título “por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones” –Ley Jacobo–	Igual	
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer y además de declarar su atención integral como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer, declarar su atención integral como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y <u>fortalecer el apoyo social que recibe esta población.</u>	Se mejora redacción.
Artículo 2°. Giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer. El prestador de servicios de salud de menores con cáncer que en la evaluación anual de indicadores del goce efectivo de la que trata el artículo 7° de la Ley 1751 de 2015, obtenga como resultado un índice satisfactorio garantizando oportunidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en servicios asistenciales oncopediátricos, tendrá prelación en el pago de su facturación a través del mecanismo de giro directo. La entidad administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud o la entidad competente, recibirá de las entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás entidades responsables del pago, la información periódica, previamente reportada, para que se viabilice el giro directo en el mes correspondiente al reporte.	Artículo 2°. Giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer. El prestador de servicios de salud de menores con cáncer que en la evaluación anual de indicadores del goce efectivo de la que trata el artículo 7° de la Ley 1751 de 2015, obtenga como resultado un índice satisfactorio garantizando oportunidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en servicios asistenciales oncopediátricos, <u>sin importar el régimen de afiliación del menor,</u> tendrá prelación en el pago de su facturación a través del mecanismo de giro directo. <u>Lo anterior, en concordancia con la prevalencia de derechos y la doble protección constitucional que gozan los menores de 18 años con cáncer.</u> La entidad administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud o la entidad competente, recibirá de las entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás entidades responsables del pago, la información periódica, previamente reportada, para que se viabilice el giro directo en el mes correspondiente al reporte.	Se hace aclaración respecto a que el giro directo también podrá realizarse a las entidades que Presten servicios a menores de 18 años con cáncer, por la prevalencia de sus derechos y por la doble protección constitucional que poseen, sin importar el régimen al que se encuentren afiliados.
Artículo 3°. Urgencia médica. Se define como urgencia médica la atención integral del cáncer en niños, niñas y adolescentes; en todos sus procesos, comprenderá diagnóstico, tratamiento, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.	Artículo 3°. Urgencia médica. Se define como urgencia médica la atención integral del cáncer en niños, niñas y adolescentes; en todos sus procesos, comprenderá <u>presunción de la enfermedad,</u> diagnóstico, tratamiento, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.	Se incluye la presunción del cáncer para que sea atendida y definida como urgencia médica y se aclara que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud deberán realizar los procedimientos y prestar los servicios ordenados por los médicos tratantes de los menores de 18 años con cáncer sin exigir documentos o peticiones adicionales.

ARTICULADO PROYECTO DE LEY 027 DE 2018	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES
<p>El Ministerio de Salud y Protección Social en un término inferior a seis (6) meses adoptará las medidas necesarias para regular lo pertinente; modificar y realizar los protocolos y guías de atención de obligatorio cumplimiento por parte de los actores de la salud involucrados en la garantía del derecho a la salud de los menores con cáncer.</p> <p>No se requerirá autorización alguna por parte de las Administradoras de Planes de Beneficios para la atención integral de los menores con cáncer.</p>	<p>El Ministerio de Salud y Protección Social en un término inferior a seis (6) meses adoptará las medidas necesarias para regular lo pertinente; modificar y realizar los protocolos y guías de atención de obligatorio cumplimiento por parte de los actores de la salud involucrados en la garantía del derecho a la salud de los menores con cáncer.</p> <p>No se requerirá autorización alguna por parte de las Administradoras de Planes de Beneficios para la atención integral de los menores con cáncer, <u>y por lo tanto, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) correspondientes estarán en obligación de realizar los procedimientos y servicios que se requieran y hayan sido ordenados por el médico tratante para determinar el diagnóstico de cáncer e iniciar el tratamiento, sin requerir o exigir documento o petición adicional.</u></p>	
<p>Artículo nuevo</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Garantía de la atención. El Ministerio de la Protección Social, en un término de 6 meses, reglamentará la creación y puesta en marcha de una base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer.</p> <p>De manera que el médico que tenga la presunción diagnóstica de cáncer en un menor, beneficiario de la presente ley, lo incluirá en esta base de datos, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.</p> <p>En esta base de datos se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con la autorización de todos los procedimientos de manera integral e inmediata.</p> <p><u>No se requerirá autorización para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los beneficiarios de la ley. Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer.</u></p> <p>Parágrafo. Estos procedimientos serán entendidos como todos los elementos y servicios que se requieran para la atención de los beneficiarios de la presente ley como consultas, exámenes de apoyo diagnóstico, medicamentos, intervenciones quirúrgicas y el seguimiento al paciente.</p> <p>Todos los procedimientos tendrán un manejo equivalente a los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), por parte del asegurador o ente territorial.</p>	<p>Se elimina la autorización integral para la atención de menores con cáncer.</p>

ARTICULADO PROYECTO DE LEY 027 DE 2018	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES
	<p>Si el paciente pertenece al grupo de los denominados vinculados al sistema de seguridad social en salud, será afiliado de manera inmediata, a una Empresa Promotora de Salud de este régimen. Si ello no fuere posible, por cualquier causa, seguirá recibiendo esta atención integral, a cargo de la entidad territorial.</p>	
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así: Artículo 13. Servicio de apoyo social. A partir de la vigencia de la presente ley, los beneficiarios de la misma, tendrán derecho, cuando así lo exija el tratamiento o los exámenes de diagnóstico, a contar con los servicios de un Hogar de Paso, pago del costo de desplazamiento <u>para transporte entre zonas rurales, urbanas y entre áreas urbanas</u>, apoyo psicosocial, escolar, <u>apoyo nutricional en casa, orientación en ruta de atención, consulta social, articulación con redes de apoyo, auxilios de arrendamiento, gastos funerarios y complementos nutricionales</u> de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social, <u>Psicólogo</u> o responsable del centro de atención a cargo del menor. Parágrafo 1°. En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico. El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan del Fosyga o los rendimientos financieros del mismo. Parágrafo 2°. En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Educación, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que oferten cualquier servicio de atención a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias en <u>los colegios</u> por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico. El Ministerio de Educación <u>promoverá la permanencia y la continuidad de los menores en el sistema educativo a través de mecanismos alternativos como el desarrollo de guías para trabajo desde casa o del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.</u></p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así: Artículo 13. Servicio de apoyo social. A partir de la vigencia de la presente ley, los beneficiarios de la misma, tendrán derecho, cuando así lo exija el tratamiento o los exámenes de diagnóstico, a contar con los servicios de un Hogar de Paso, pago del costo de desplazamiento para transporte entre zonas rurales, urbanas y entre áreas urbanas, apoyo psicosocial, escolar, apoyo nutricional en casa, orientación en ruta de atención, consulta social y articulación con redes de apoyo, auxilios de arrendamiento, gastos funerarios y complementos nutricionales de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social, Psicólogo o responsable del centro de atención a cargo del menor. Parágrafo 1°. En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico. El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan <u>de la entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)</u> o los rendimientos financieros del mismo. Parágrafo 2°. En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Educación, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que oferten cualquier servicio de atención a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias en los colegios por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico. El Ministerio de Educación promoverá la permanencia y la continuidad de los menores en el sistema educativo a través de mecanismos alternativos como el desarrollo de guías para trabajo desde casa o del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.</p>	<p>Se eliminan algunos apartes debido a que se considera que generarían un impacto en las finanzas del Estado, lo cual no se pretende con la modificación del artículo 13 de la Ley 1388 de 2010.</p> <p>Por otra parte, se reemplaza el Fosyga por Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), debido a que a partir del 1° de agosto de 2017 esta última asumió las competencias del Fosyga de acuerdo al artículo 66 de la Ley 1753 de 2015.</p>

ARTICULADO PROYECTO DE LEY 027 DE 2018	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES
<p>Además, desarrollará en las instituciones educativas o en el domicilio de los menores un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.</p>	<p>Además, desarrollará en las instituciones educativas o en el domicilio de los menores un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.</p> <p><u>El Ministerio de Educación Nacional promoverá el ingreso de esta población al Sistema de Educación Superior y orientará a los estudiantes objeto de la presente ley en el paso del colegio a las Instituciones de Educación Superior.</u></p>	<p>Por último, se crea un inciso con el fin de que el Ministerio de Educación promueva el ingreso a la Educación Superior y brinde el acompañamiento necesario en el paso del colegio a las Instituciones de Educación Superior.</p>
<p>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. Esta norma comienza a regir a partir de su promulgación y modifica las disposiciones expresamente referidas y aquellas que le sean contrarias de forma expresa o tácita.</p>	<p>Igual</p>	

VII Proposición final

Por las razones expuestas, presentamos ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 027 de 2018**, “*por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones*” –Ley Jacobo–”.

De los honorables Representantes,



MAURICIO TORO
Coordinador Ponente
Partido Alianza Verde



ÁNGELA SÁNCHEZ
Ponente
Partido Cambio Radical

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones –Ley Jacobo–

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer, declarar su atención integral como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y fortalecer el apoyo social que recibe esta población.

Artículo 2°. Giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer. El prestador de servicios de salud de menores con cáncer que en la evaluación anual de indicadores del goce efectivo de la que trata el artículo 7° de la ley 1751 de 2015, obtenga como resultado un índice satisfactorio garantizando oportunidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en servicios asistenciales oncopediátricos, sin importar el régimen de afiliación del menor, tendrá prelación en el pago de su facturación a través del mecanismo de giro directo. Lo anterior, en concordancia con la prevalencia de derechos y la doble protección constitucional de que gozan los menores de 18 años con cáncer.

La entidad administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud o la entidad competente, recibirá de las entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás entidades responsables del pago, la información periódica, previamente reportada, para que se viabilice el giro directo en el mes correspondiente al reporte.

Artículo 3°. Urgencia médica. Se define como urgencia médica la atención integral del cáncer en niños, niñas y adolescentes; en todos sus procesos, comprenderá presunción de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.

El Ministerio de Salud y Protección Social en un término inferior a seis (6) meses adoptará las medidas necesarias para regular lo pertinente; modificar y realizar los protocolos y guías de atención de obligatorio cumplimiento por parte de los actores de la salud involucrados en la garantía del derecho a la salud de los menores con cáncer.

No se requerirá autorización alguna por parte de las Administradoras de Planes de Beneficios para la atención integral de los menores con cáncer.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:

Artículo 3°. *Garantía de la atención.* El Ministerio de la Protección Social, en un término de 6 meses, reglamentará la creación y puesta en marcha de una base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer.

De manera que el médico que tenga la presunción diagnóstica de cáncer en un menor, beneficiario de la presente ley, lo incluirá en esta base de datos, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.

En esta base de datos se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata.

No se requerirá autorización para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los beneficiarios de la ley. Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer, y por lo tanto, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) correspondientes estarán en obligación de realizar los procedimientos y servicios que se requieran y hayan sido ordenados por el médico tratante para determinar el diagnóstico de cáncer e iniciar el tratamiento, sin requerir o exigir documento o petición adicional.

Parágrafo. Estos procedimientos serán entendidos como todos los elementos y servicios que se requieran para la atención de los beneficiarios de la presente ley como consultas, exámenes de apoyo diagnóstico, medicamentos, intervenciones quirúrgicas y el seguimiento al paciente.

Todos los procedimientos tendrán un manejo equivalente a los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), por parte del asegurador o ente territorial.

Si el paciente pertenece al grupo de los denominados vinculados al Sistema de Seguridad Social en Salud, será afiliado de manera inmediata, a una Empresa Promotora de Salud de este régimen. Si ello no fuere posible, por cualquier causa, seguirá recibiendo esta atención integral, a cargo de la entidad territorial.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:

Artículo 13. *Servicio de apoyo social.* A partir de la vigencia de la presente ley, los beneficiarios de la misma, tendrán derecho, cuando así lo exija el tratamiento o los exámenes de diagnóstico, a contar con los servicios de un Hogar de Paso, pago del costo de desplazamiento, apoyo psicosocial,

escolar, apoyo nutricional, orientación en ruta de atención, consulta social y articulación con redes de apoyo de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social, Psicólogo o responsable del centro de atención a cargo del menor.

Parágrafo 1°. En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico.

El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan de la entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o los rendimientos financieros del mismo.

Parágrafo 2°. En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Educación, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que oferten cualquier servicio de atención a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias en los colegios por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico.

El Ministerio de Educación promoverá la permanencia y la continuidad de los menores en el sistema educativo a través de mecanismos alternativos como el desarrollo de guías para trabajo desde casa o del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

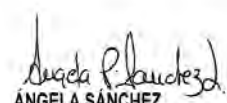
Además, desarrollará en las instituciones educativas de los menores un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.

El Ministerio de Educación Nacional promoverá el ingreso de esta población al Sistema de Educación Superior y orientará a los estudiantes objeto de la presente ley en el paso del colegio a las Instituciones de Educación Superior.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* Esta norma comienza a regir a partir de su promulgación y modifica las disposiciones expresamente referidas y aquellas que le sean contrarias de forma expresa o tácita.

De los honorables Representantes,


MAURICIO TORÓ
Coordinador Ponente
Partido Alianza Verde


ÁNGELA SÁNCHEZ
Ponente
Partido Cambio Radical

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2018 CÁMARA

por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Doctor

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 139 de 2018 Cámara, por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Respetado Presidente:

Cumpliendo con el amable encargo hecho por la mesa directiva para realizar la ponencia del Proyecto de ley número 139 de 2018, me permito presentar para su consideración y discusión en la Comisión Quinta, que usted preside, el informe para su primer debate.

Considerando de vital importancia esta iniciativa de las Compras Públicas Locales para el abastecimiento de alimentos, que contribuye a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, doy cumplimiento al compromiso asignado por la Honorable Mesa Directiva en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto tiene como objetivo establecer condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan y permitan garantizar el derecho a la participación de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos, campesinos, indígenas, afros y raizales, cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) así como sus organizaciones de economía solidaria que realicen la distribución alternativa y tradicional en el mercado de las compras públicas locales de alimentos.

2. Antecedentes del proyecto de ley

El presente proyecto de ley es de origen parlamentario y fue radicado para consideración del Congreso de la República por el Honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres, el 5 de septiembre de 2018.

3. Problemática abordada

Al ser Colombia un Estado Social de Derecho que propende por el bienestar de sus habitantes, el mejoramiento de su calidad de vida y la

distribución equitativa de oportunidades y de ingresos, la Constitución Política en su artículo 13, resalta que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y no meramente formal. De igual forma el artículo 334 de la Constitución Política estableció la posibilidad de que el Estado intervenga en la economía, “*para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de todos los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones*”.

En igual sentido, el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, dispuso que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Concordante con esto, el artículo 1º de la Ley 101 de 1993 tiene como propósitos, desarrollar actividades agropecuarias y pesqueras y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los pobladores rurales, en especial los numerales: 2. Otorgar especial protección a la producción de alimentos; 2. Adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; 3. Promover el desarrollo del sistema agroalimentario nacional; 4. Elevar la eficiencia y competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales; 5. Impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria; 10. Establecer fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros; 13. Garantizar la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias y pesqueras en una perspectiva de largo plazo; 14. Estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado que los afecten.

Las compras públicas locales para el abastecimiento de alimentos, también se constituyen en un mecanismo que contribuye a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, que en Colombia se integra a nuestro marco jurídico por medio del denominado Bloque de Constitucionalidad, a través del artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos, fundamentos que son afianzados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a través de las Directrices Voluntarias, y en ese contexto, presenta el siguiente marco normativo:

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25:

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

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesiten para:
 - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2°:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la ple-

na efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
11. Los artículos 55 y 56, entre otros, de la Carta de las Naciones Unidas también son pertinentes para estas Directrices voluntarias.

Carta de las Naciones Unidas, artículo 55:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Carta de las Naciones Unidas, artículo 56:

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

En la actualidad los programas de complementación alimentaria en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, las Fuerzas Militares, ANH, la red hospitalaria pública tanto en el nivel central como en el nivel municipal, gobernaciones, alcaldías, entre otros que contratan a operadores o contratistas por medio de las licitaciones públicas u otras modalidades de selección establecidas en el Estatuto General de Contratación, realizan la compra de alimentos y la distribución de las raciones de alimentos en sus diferentes modalidades contratación de acuerdo con sus lineamientos técnicos.

La realización de los procesos de selección en las distintas entidades públicas, bajo los parámetros del Estatuto de Contratación, no incluyen como regla general, la posibilidad de participación de las organizaciones campesinas, indígenas, afros y raizales productoras de alimentos, pues las

exigencias técnicas, logísticas y financieras para poder responder a las condiciones contractuales y operativas definidas por las entidades públicas, solo pueden ser satisfechas por empresas intermediarias que llevan bastante tiempo en el mercado.

Ante este escenario, el Juez constitucional ha brindado algunas soluciones de carácter jurisprudencial, que pregonan la evidente necesidad de incluir en los pliegos de condiciones de los distintos procesos de selección, las medidas o acciones afirmativas, que son mandatos con carácter imperativo, tendientes a reequilibrar a aquellas personas, poblaciones o grupos discriminados, que por razones políticas, económicas, culturales o sociales¹ no han tenido las mismas oportunidades que otros sectores de la población. Dichas medidas han sido estudiadas por la Corte Constitucional en las sentencias T-724 de 2003 y C-932 de 2007, estableciendo, sobre todo en la última, que la inclusión de las medidas afirmativas debe tener un carácter casi obligatorio².

Adicionalmente, el “ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”, firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016, estableció en su numeral 1.3.3.4 una serie de medidas para estimular el mercadeo de los productos campesinos, ordenando el diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, que fomente la producción local para apoyar la

comercialización y absorción de la producción de la economía campesina familiar y comunitaria³.

El documento *Recomendaciones para una política de compras públicas de alimentos inclusiva de la agricultura familiar*, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en noviembre de 2016, deja ver algunas reflexiones que este organismo internacional realizó, a propósito del tema de las Compras Públicas a organizaciones campesinas: *en la última década varios países han desarrollado esfuerzos para integrar a los agricultores familiares como proveedores directos de los mercados institucionales de alimentos. En casi todos los países estos mercados han estado dominados por grandes empresas e intermediarios quienes tienen las capacidades técnicas, logísticas y financieras para poder responder a las*

³ “1.3.3.4. Mercadeo: con el fin de garantizar condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, y mejorar su disponibilidad como garantía del derecho a la alimentación, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, que contará con medidas afirmativas para promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios: • La promoción de asociaciones solidarias, incluyendo las asociaciones de mujeres rurales, para comercialización que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo, dando especial atención a las áreas priorizadas, de manera que se minimice progresivamente la intermediación, se reduzca el precio final al consumidor, se propicien relacionamientos directos entre quienes producen y consumen, y se creen condiciones para garantizar mejores ingresos para los productores y productoras. • Financiación o cofinanciación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región así como la promoción de la administración de los centros de acopio por parte de las comunidades organizadas. • La promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. • La promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala, en función de la integración campo-ciudad, en beneficio de las comunidades –mujeres y hombres– y para agregar valor a la producción. • **El diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.** • La implementación para los productores y las productoras, de un sistema de información de precios regionales que se apoye en las tecnologías de la información y las comunicaciones”. (Acuerdo Final 24.11.2016 Página 31 de 310).

¹ “Por acciones afirmativas se entiende todo tipo de medidas o políticas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación, con el fin de conseguir una mayor igualdad sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades”. (Sentencia T-724 de 2003).

² “La Corte encuentra que el establecimiento del deber de selección objetiva en la escogencia del contratista, que orienta el proceso de licitación o concurso previsto para la contratación del Estado no configura una omisión legislativa relativa, pues si bien es cierto que en desarrollo de su potestad de configuración, el legislador no estableció en forma expresa acciones afirmativas, no lo es menos que no solo no las prohíbe, sino que las ha autorizado en otras normas que son exigibles en el proceso de selección y adjudicación de contratos estatales mediante licitación y concurso. En efecto, el hecho de que el Estatuto de la Contratación hubiere exigido al administrador la escogencia de las propuestas más favorables o del mejor ofrecimiento al Estado no niega la existencia de acciones afirmativas en la contratación. O dicho de otro modo, la omisión en la regulación de medidas de discriminación positiva en el estatuto de la contratación administrativa no puede entenderse como una prohibición de regulación”. (Sentencia C-932 de 2007).

*condiciones contractuales y operativas definidas por las entidades públicas*⁴.

*Las experiencias desarrolladas en la región de compras públicas a pequeños productores rurales, han mostrado que cuando los Estados deciden a quiénes se les debe comprar los alimentos si los recursos son públicos, el impacto que se genera puede ser significativo. Se promueve el empleo y la generación de ingresos en poblaciones especialmente vulnerables, se impulsa el desarrollo local al lograr insertar a las comunidades en procesos económicos y sociales estables, se contribuye a una redistribución efectiva de la riqueza al generar un flujo continuo de recursos, y a la vez se impacta positivamente las políticas públicas encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria y superar la pobreza*⁵.

*Adicionalmente estas experiencias también promueven y amplían la participación social de las diferentes organizaciones, y a la vez logran integrar a entidades públicas, privadas y de cooperación internacional alrededor del objetivo común que se traza con estos programas*⁶.

El Gobierno nacional, teniendo en consideración, entre otros aspectos, los artículos 64 y 65 de la Constitución, y la necesidad de generar acciones afirmativas para el fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de las familias, comunidades y organizaciones de la agricultura campesina, familiar y comunitaria ACFC, expidió el 29 de diciembre de 2017 la Resolución 464 de 2017, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

La Resolución 464 de 2017 consagra en el Lineamiento “6.1. Compras públicas locales agroalimentarias” la problemática, estrategia y criterios y acciones para la formalización de compras públicas locales, dentro de las cuales con el presente Proyecto de ley se pretende abarcar las siguientes 7 acciones:

- Incorporar en los pliegos de licitación, invitación o convocatoria, incentivos para promover las compras locales agroalimentarias a la ACFC.

- Definir en los contratos un porcentaje mínimo de compras públicas locales agroalimentarias a la ACFC del municipio o la subregión.
- Establecer herramientas de seguimiento al cumplimiento del porcentaje mínimo de compras públicas locales agroalimentarias a la ACFC.
- Promover la suscripción de contratos con los operadores (contratistas) con periodos de ejecución más amplios, que permita generar una demanda continua de alimentos para las organizaciones de ACFC y creando incentivos para el desarrollo sus capacidades comerciales, operativas y logísticas.
- Promover unos mínimos grados de formalización de las relaciones comerciales entre el operador y los proveedores de alimentos, buscando que se genere un compromiso mutuo de compra y venta de los productos, por ejemplo, a través de la celebración de un contrato o la suscripción de un acuerdo o compromiso de compra.
- Identificar y potenciar aquellas organizaciones de la ACFC con alto grado de fortalecimiento organizacional para que puedan ser operadores locales (contratistas) de los programas que demandan compras públicas locales agroalimentarias. (...)

En consecuencia, el escenario normativo y fáctico actual, determina la necesidad clara de establecer una serie de medidas que permitan a las organizaciones de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, participar en el mercado de las compras públicas locales, permitiendo su desarrollo económico y social, generando un impacto positivo en su entorno, y, por ende, en las condiciones de vida de la localidad, la región y el país en general, por lo que el presente proyecto de ley se constituye en un mecanismo idóneo para implementar la mencionada participación.

Problema Jurídico

El Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, que contiene las reglas generales de la contratación de las que trata la Ley 80 de 1993; así como los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente; no consagran dentro de su articulado normas específicas respecto a la compra de alimentos para el abastecimiento de mercados institucionales, ni mucho menos la inclusión de condiciones favorables para el apoyo a las economías campesinas indígenas, afros y raizales u organizaciones de agricultura familiar en procesos de contratación estatal, en este caso, la adquisición de alimentos debe regirse por las

⁴ Fragmento extraído del documento “Recomendaciones para una política de compras públicas de alimentos inclusiva de la agricultura familiar. Colombia noviembre de 2016. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura”.

⁵ Fragmento extraído del documento “Recomendaciones para una política de compras públicas de alimentos inclusiva de la agricultura familiar. Colombia noviembre de 2016. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura”.

⁶ Fragmento extraído del documento “Recomendaciones para una política de compras públicas de alimentos inclusiva de la agricultura familiar. Colombia noviembre de 2016. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura”.

reglas generales contenidas en el Estatuto General de Contratación y sus decretos reglamentarios.

Lo anterior implica que, las entidades públicas, aunque discrecionalmente pueden incluir reglas en los pliegos de condiciones de las distintas modalidades de selección, que favorezcan de manera directa a este tipo de organizaciones, generalmente no lo hacen y en consecuencia, la selección del proponente no puede hacerse teniendo en cuenta las cualidades intrínsecas del proveedor (agricultores campesinos, familiares y comunitarios y sus organizaciones solidarias), o las particularidades del bien a comprar (alimentos).

Siendo este el escenario, debe abordarse la posibilidad de incluir con carácter obligatorio, dentro del actual marco jurídico de compras estatales, reglas que permitan la participación directa de las organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria en este segmento del mercado, como una acción afirmativa de conformidad con lo consagrado en la Sentencia C-932 de 2007, la cual establece de manera clara la posibilidad de que las entidades públicas, en el marco de la aplicación de las medidas afirmativas, incluyan reglas que propendan al favorecimiento de estos grupos de población históricamente discriminada.

Ahora bien, la Corte Constitucional declaró que el Acto Legislativo 02 de 2017 es constitucional, y con este determina la incorporación del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” al ordenamiento jurídico. Este hecho exige la implementación normativa del Acuerdo por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos que establece la Constitución Política. Lo anterior permite garantizar que lo acordado goce de un desarrollo normativo para el cumplimiento del numeral 1.3.3.4 en lo relacionado con el “*diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, fomenta la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria*”.

En ese orden de ideas, es preciso que el órgano legislativo, dando aplicación de la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la citada sentencia, en armonía con el “ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”, concrete la interpretación y el mandato que allí se establecen, creando un marco jurídico que permita materializar en una norma de carácter obligatoria, mejores condiciones para el acceso de las familias campesinas a estos mercados.

4. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones se propone a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite en Primer Debate al **proyecto de ley número**

139 de 2018 Cámara, por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

De la honorable Representante,


FLORA PERDOMO ANDRADE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO LIBERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2018 CÁMARA

por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. Establecer condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan y permitan garantizar el derecho a la participación de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos, campesinos, indígenas, afros y raizales, cuyos sistemas productivos pertenezcan a la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) así como sus organizaciones de economía solidaria que realicen la distribución alternativa y tradicional en el mercado de las compras públicas locales de alimentos.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones que aquí se establecen, serán obligatorias para las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, privadas y sociedades de economía mixta que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona, alimentos para el abastecimiento y suministro de productos de origen agropecuario, cumpliendo con los requisitos sanitarios que establezca la normatividad vigente.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

Abastecimiento de alimentos con enfoque diferencial: Conformación de la minuta de alimentos basada en el reconocimiento de las particularidades de cada región, la disponibilidad de alimentos, los hábitos y costumbres alimentarias, entre otros, propiciando de esta manera el respeto a las diferencias culturales, especialmente de la

población que pertenece a algún grupo étnico, en concordancia con la normatividad sanitaria que se establezca.

Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC): Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias, y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palanqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente mediante la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y evolucionan conjuntamente, combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

Agroecología: Es una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social. Como ciencia, estudia las interacciones ecológicas de los diferentes componentes del agroecosistema, como conjunto de prácticas, busca sistemas agroalimentarios sostenibles que optimicen y estabilicen la producción, y que se basen tanto en los conocimientos locales y tradicionales como en los de la ciencia moderna y como movimiento social, impulsa la multifuncionalidad y sostenibilidad de la agricultura, promueve la justicia social, nutre la identidad y la cultura, y refuerza la viabilidad económica de las zonas rurales.

Circuitos cortos de comercialización: Forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada, sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación entre productores y consumidores.

Comercio justo: Es aquel que favorece las redes y la organización de productores locales, permite valorar el trabajo y la protección del medioambiente y genera responsabilidad de los consumidores al momento de la compra, permitiendo relaciones más solidarias entre estos y los productores. Los principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria que se define como el derecho de los pueblos a producir alimentos sanos y culturalmente adecuados, así como su derecho a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios. (Dogliotti, Gascón & Montagut, 2010).

Compra local de alimentos: Es la acción de adquirir uno o varios alimentos ofrecidos por una organización de la agricultura campesina, familiar

y comunitaria legalmente constituida dentro de la zona geográfica para la compra local de alimentos que cumplan con los requisitos sanitarios en materia de calidad e inocuidad.

Economía solidaria: El artículo 2º de la Ley 454 de 1998 define economía solidaria como el sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Mercados campesinos y comunitarios: Esquemas de comercialización de bienes y servicios agropecuarios a nivel local caracterizados por: (I) presencia y gestión, de manera exclusiva o principal, por parte de productores, agricultores campesinos, familiares y comunitarios y sus organizaciones solidarias; (II) ausencia o mínima intermediación (limitada a algunos productos no disponibles localmente); (III) venta de productos frescos, de temporada y transformados. (IV) promoción de alimentos y productos propios del territorio; (V) búsqueda de un precio justo tanto para el productor como para el consumidor; (VI) fomento de la producción agroecológica, orgánica y limpia. Estos esquemas de comercialización suelen operar en parques, escuelas y otros espacios públicos o comunitarios.

Sistemas de garantía de la calidad: Conjunto organizado de acciones predictivas, preventivas y correctivas que permite, mediante la interacción de los distintos actores de la cadena alimentaria y la aplicación de buenas prácticas agrícolas, de manipulación y de manufactura de los alimentos, garantizando la conservación del aporte nutricional, las características biológicas, físicoquímicas y la inocuidad de los alimentos.

Sistema Participativo de Garantía (SGP): Sistemas de garantía desarrollados a través de la relación y participación directa entre los productores, los consumidores, y otros miembros de la comunidad, quienes verifican, entre sí, el origen y la condición de los productos agroecológicos, y a través del sistema, garantizan la producción, comercialización y consumo de estos productos en el mercado local y regional.

Soberanía alimentaria: Se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios

rurales. De esta manera se reconoce el papel fundamental que cumple la agricultura familiar, entendida como un sistema socioeconómico y cultural desarrollado por comunidades agropecuarias, agroforestales, acuícolas y pesqueras, que se dinamizan predominantemente por mano de obra familiar o de una comunidad de familias rurales, propendiendo por la recuperación y conservación de la soberanía alimentaria de los territorios.

Trazabilidad agropecuaria: Conjunto de características y condiciones que hacen posible identificar el origen y las diferentes etapas del proceso de producción y distribución de los alimentos de origen agropecuario.

Zona geográfica para la compra pública local de alimentos: Es la extensión de territorio dentro de la cual son producidos, comercializados y consumidos alimentos primarios y transformados, provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y destinados a los programas institucionales de entidades del Estado. Para que la compra de los mismos sea considerada como compra local, la definición de esta zona geográfica debe priorizar la adquisición de lo producido desde lo veredal hasta lo municipal, departamental o regional dependiendo de las características productivas territoriales y las necesidades de las entidades demandantes.

TÍTULO II

IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS LOCALES DE ALIMENTOS

CAPÍTULO II

Articulación, concertación, pedagogía y seguimiento territorial para las compras públicas locales de alimentos

Artículo 4°. *Articulación intersectorial para las compras públicas locales.* Créase la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, de la cual forman parte las siguientes entidades:

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que ejercerá la Secretaría Técnica.
- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Minas y Energía.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.
- Instituto Colombiano Agropecuario.
- Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.
- Agencia de Desarrollo Rural
- La Agencia de Renovación del Territorio.
- Departamento Nacional de Planeación.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Colombia Compra Eficiente.
- Banco Agrario de Colombia.

Dentro de los primeros seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá integrar y organizar la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, con la participación de funcionarios de nivel directivo de las entidades que la conforman o sus delegados o designados técnicos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá la estructura, funciones y reglamentación para la conformación y operación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y demás espacios de articulación territorial.

La Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, para cumplir sus objetivos y funciones, podrá invitar a representantes de otras entidades tanto públicas como privadas, expertos, académicos y demás personas cuyo aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán a las sesiones, con voz pero sin voto.

La mesa técnica nacional deberá reunirse al menos una vez cada tres meses para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por sus integrantes. La primera reunión anual deberá realizarse dentro de los primeros treinta días calendario de cada año.

Artículo 5°. *Funciones de la mesa técnica nacional de compras públicas locales de alimentos.* Todas las entidades a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley, deben realizar bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las siguientes funciones:

- a) Diseñar e implementar mecanismos que permitan la adquisición de productos agropecuarios primarios y transformados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, por medio de la compra pública local de alimentos para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la población colombiana, teniendo en cuenta la pertinencia de sus costumbres culturales alimenticias.
- b) Definir los lineamientos y guías para la implementación de la presente ley y de su

reglamentación. Estas guías y lineamientos deben ser transferidos y apropiados a nivel departamental, distrital y municipal, permitiendo a los mandatarios contar con orientaciones técnicas para la conformación de los espacios intersectoriales necesarios para el cumplimiento efectivo del objeto y alcance de la presente ley.

Diseñar y poner en marcha mecanismos de concertación entre la oferta y la demanda de alimentos, a nivel de los territorios en los que las entidades gubernamentales deban realizar compras públicas locales de alimentos.

- c) Establecer los compromisos de compra local que deben asumir las entidades públicas demandantes de alimentos y sus contratistas, basados en la capacidad y condiciones productivas de la zona geográfica para la compra local de alimentos y las características de sus respectivos programas institucionales.
- a) Diseñar e impulsar estrategias a nivel nacional y territorial, que fomenten la formalización y la asociatividad, y fortalezcan las organizaciones de productores pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, para facilitar la participación de estas en el mercado de las compras públicas locales de alimentos.
- b) Proponer que la oferta pública institucional desarrolle programas de capacitación e incentivos en extensión agropecuaria, asistencia técnica, tributaria, sanitaria, y comercial, dirigidos a apoyar el desarrollo y fortalecimiento de los productores ACFC y sus organizaciones de economía solidarias, mediante la articulación de entidades públicas y privadas de carácter nacional y territorial.
- c) Establecer los mecanismos de seguimiento y control que deben aplicar las autoridades territoriales y las distintas entidades compradoras directas o indirectas de alimentos.
- d) Teniendo en cuenta los espacios de articulación ya existentes, deberá crear y articular estrategias con la participación de las autoridades territoriales y la sociedad civil, que faciliten en el respectivo territorio, la inclusión de productos agropecuarios originarios del mismo departamento, municipio o distrito, dentro de los menús institucionales y definir sus preparaciones y frecuencias.
- e) Apoyar a las Gobernaciones, Alcaldías y sus Secretarías de Agricultura y Desarrollo, así como las demás entidades y actores del orden territorial quienes deberán realizar al menos una vez al semestre, ruedas de negocios o su equivalente con la participación

de la oferta territorial de alimentos representada por los productores y sus organizaciones identificadas como productoras de la ACFC, y las instituciones o entidades públicas que demanden dichos productos para el cumplimiento de sus obligaciones y programas. La primera rueda de negocios o su equivalente de cada año, deberá llevarse a cabo dentro de los primeros dos meses de la respectiva vigencia.

- f) Todas aquellas que la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos considere necesarias para el eficaz y efectivo cumplimiento de la presente ley.

Artículo 6°. *Pedagogía y seguimiento territorial.*

El Gobierno nacional diseñará e implementará planes, programas y acciones pedagógicas y de seguimiento para capacitar a Alcaldías, Gobernaciones y participantes de los espacios territoriales de articulación definidos por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, así como productores y organizaciones de economía solidaria pertenecientes a la ACFC en los siguientes ejes temáticos:

- Seguridad y soberanía alimentaria,
- Formación en comercio justo y consumo responsable.
- Fortalecimiento en el cumplimiento de normas para la comercialización y manejo de productos alimenticios.
- Organización, gestión, logística, mercadeo, comercialización y financiación de proyectos agropecuarios.
- Otras temáticas que requieran ser definidas por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales.

CAPÍTULO III

Reglas para la adquisición de alimentos provenientes de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, por parte de las entidades públicas

Artículo 7°. *Porcentajes mínimos de compra local a productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.* Dentro de los seis meses siguientes a la conformación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos, mediante Decreto Reglamentario, el Gobierno nacional deberá definir los mecanismos y criterios que deben emplear las entidades compradoras directas o indirectas de alimentos para fijar el porcentaje mínimo por departamento de compras locales que deben realizar las entidades y sus operadores, de acuerdo con los programas y modalidades de atención propias de cada entidad.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley:

- a) Las entidades a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley, que contraten

con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención (complemento alimentario, desayuno, almuerzo, cena, refrigerios, paquetes alimentarios, etc.), están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a productores de la ACFC o sus organizaciones de economía solidaria en un porcentaje mínimo por departamento, que en cualquier caso no podrá ser inferior a un 10% del valor total de los recursos destinados a la compra de alimentos.

- b) En cumplimiento de la presente ley, las entidades compradoras de alimentos a que hace referencia el artículo 2°, deberán establecer en sus pliegos de condiciones un puntaje mínimo del 10% de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, los cuales serán asignados proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante.
- c) Estas entidades establecerán en todos los documentos de sus procesos de contratación, tales como términos de referencia, pliegos de condiciones y mecanismos de calificación de las ofertas, que el puntaje obtenido por los oferentes en virtud del porcentaje de compras públicas locales a productores de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria a que se comprometen, será tenido en cuenta como primer factor de desempate entre propuestas que obtengan el mismo puntaje total de calificación.
- d) Todas las entidades a que se refiere el presente artículo, incluirán en sus contratos la obligación por parte de sus contratistas que ejecuten u operen los programas institucionales en que se adquieran alimentos, las obligaciones de estos, de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos en virtud de su función establecida en literal (e) del artículo 5° de la presente ley, y de participar como compradores de alimentos o de sus materias primas, en las ruedas de negocios que realicen los entes territoriales en virtud de lo establecido en el literal (f) del artículo 5° de la presente ley.
- e) La entidad pública establecerá en sus estudios preliminares, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos, con base en los siguientes criterios: cobertura geográfica de la oferta institucional de la

entidad, conectividad vial, circuitos cortos de comercialización, vocación y uso del suelo, disponibilidad de alimentos, la presencia de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria identificados y las características de los productos demandados.

Artículo 8°. *Minutas alimentarias y menús ofrecidos por las entidades del Estado.* Todas las entidades del Estado que desarrollen programas en que se ofrezcan o dispensen alimentos, sin detrimento de sus objetivos y programas misionales, están obligadas a diseñar minutas alimentarias y menús estandarizados teniendo en cuenta los hábitos alimentarios de la población de cada zona geográfica para la compra pública local de alimentos, priorizando el abastecimiento con productos locales provenientes de la ACFC y sus organizaciones solidarias, con enfoque diferencial y respetando las concertaciones realizadas en los espacios departamentales, municipales o distritales de concertación de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Todos los menús diseñados deben priorizar en las preparaciones o en los paquetes alimentarios distribuidos, la inclusión de alimentos e insumos producidos en la misma zona geográfica, sin que por ello se afecte la calidad microbiológica y el aporte nutricional de la alimentación entregada a los beneficiarios de estos programas.

Artículo 9°. *Especificaciones técnicas de los productos.* El Gobierno nacional en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos, dentro de los seis (6) meses siguientes a su conformación, deberá establecer un conjunto unificado y normalizado de fichas técnicas que contengan las especificaciones que deben cumplir los alimentos procesados y no procesados de origen agropecuario, de forma tal que estén sujetos a la normatividad sanitaria vigente y no se establezcan características excluyentes a la producción proveniente de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria.

Parágrafo 1°. Una vez establecidas las fichas técnicas de los productos a que hace referencia el presente artículo, todas las entidades estatales del nivel nacional, departamental, distrital y municipal deberán adoptarlas de forma obligatoria.

Parágrafo 2°. Las fichas técnicas deberán contener criterios que favorezcan la compra de alimentos provenientes de sistemas de producción agroecológica que hagan parte de Sistemas Participativos de Garantía (SPG) debidamente reconocidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 10. *Pago de las compras realizadas a productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.* Para favorecer la economía de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria frente a los impactos financieros que

puedan derivarse de las formas de pago utilizadas por los compradores y proteger su flujo de fondos, el Gobierno nacional, en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos, dentro de los seis (6) meses siguientes a su conformación, deberá diseñar e implementar los mecanismos financieros y contractuales necesarios para que el valor de sus ventas sea recibido de contado.

Parágrafo 1: En caso de cualquier mecanismo basado en anticipos del valor de los contratos suscritos por una entidad con cualquier tercero para operar sus servicios, la destinación diferente que haga este de dichos recursos, dará lugar a las acciones legales que esta conducta acarree.

CAPÍTULO IV

Sistema de información de compras públicas locales de alimentos

Artículo 11. *Sistemas de información públicos.* El gobierno nacional en el marco de la Mesa Técnica de Compras Públicas Locales de Alimentos, deberá diseñar mecanismos que permitan en la plataforma de Colombia Compra Eficiente, la inclusión de los siguientes indicadores:

- a) **Registro de agricultores campesinos, familiares y comunitarios y sus organizaciones solidarias.** Contiene la información de identificación y contacto comercial, de los productores de la ACFC y organizaciones de economía solidaria establecidas y legalmente constituidas que tengan interés en participar en las compras públicas locales. En él se deberá incluir la información de los productos agropecuarios de cada organización, la región en la que desarrolla sus actividades, el número de familias que la conforman, el tipo de actividades productivas que realizan, áreas, volúmenes y ciclos de producción. Es obligación de los Agricultores Campesinos, Familiares y Comunitarios y sus organizaciones solidarias, mantener actualizado el presente registro.
 - b) **Registro mensual de precios:** Contiene la evolución histórica de los precios mensuales de referencia de los distintos productos agroalimentarios actualizados a nivel municipal y departamental.
 - c) **Registro de productos primarios y transformados:** Contiene la información que identifica y cuantifica los productos primarios y transformados que se obtienen en cada municipio y departamento.
 - d) **Registro de la demanda de alimentos:** Contiene la información cuantificada de la demanda de alimentos requeridos mensualmente por las entidades públicas que
- requieren abastecimiento a nivel municipal y departamental. Todas las entidades públicas están obligadas a entregar esta información al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los primeros 60 días calendario de cada año.
- e) **Registro de contratistas que demandan alimentos:** Contiene la identificación y datos de contacto, tales como razón social, dirección, teléfono y correo electrónico que permitan al agricultor campesino, familiar y comunitario y sus organizaciones solidarias, realizar sus actividades comerciales. Todas las entidades públicas están obligadas a entregar esta información al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los primeros 60 días calendario de cada año y actualizar el registro en términos de los contratos suscritos a lo largo de la vigencia fiscal.
 - f) **Registro de compras locales de alimentos realizadas:** Contiene la información de las compras locales de alimentos realizadas por las entidades públicas y sus contratistas a los agricultores campesinos, familiares y comunitarios y sus organizaciones solidarias. Todas las entidades públicas y sus contratistas están obligadas a ingresar mensualmente esta información en la plataforma tecnológica que para tal efecto disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los supervisores de los contratos deberán validar la información suministrada por los contratistas, y el Sistema deberá arrojar información que permita a las entidades verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo, y la entidad encargada de administrar el Fondo Nacional de Fomento Hortofrutícola establecido mediante la Ley 118 de 1994 brindarán el apoyo y asesoría requerida por los productores para mantener actualizada la información de su registro en el Sistema de Información de Compras Públicas Locales de Alimentos.
- Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá desarrollar, implementar y poner en operación el Sistema de Información de Compras Públicas Locales de Alimentos, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO V

Incentivos para los productores de la ACFC y organizaciones de economía solidaria que provean la compra pública local de alimentos

Artículo 13. *Exenciones fiscales y parafiscales.* Todas las ventas que se realicen a las entidades

del estado y a sus contratistas por parte de los Agricultores Campesinos, Familiares y Comunitarios y sus organizaciones solidarias, inscritos en el Registro creado en el artículo 12 literal a) de la presente ley, quedan exentas de las siguientes contribuciones y retenciones fiscales y parafiscales:

- a) Pago de las cuotas de fomento creadas mediante las Leyes 51 de 1966 modificada por la Ley 67 de 1983 (cuota de fomento cereales), 114 de 1994 (cuota de fomento de leguminosas y soya), 1707 de 2014 (cuota de fomento de la papa) y 118 de 1994 (cuota de fomento hortofrutícola).
- b) Retención en la fuente practicada por las entidades compradoras con base en los artículos 365 (modificado por el artículo 125 de la Ley 1819 de 2016), 366 y 366-2 del Estatuto Tributario.
- c) Gravamen a los movimientos financieros creado por el artículo 870 del Estatuto Tributario.

Artículo 14. *Exenciones para productores.* Los emprendimientos generados exclusivamente por productores registrados e identificados como pertenecientes a la ACFC y sus organizaciones solidarias, orientados a la transformación de productos primarios provenientes de la ACFC, que se constituyan dentro de los cinco años posteriores al inicio de la vigencia de la presente ley, estarán exentos de los costos de expedición inicial de registros, permisos y notificaciones sanitarios.

El Gobierno nacional reglamentará estas exenciones y las establecidas en el artículo 13 de la presente ley, dentro de los seis meses siguientes a la conformación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos.

Artículo 15. *Generación de capacidades.* El Gobierno nacional promoverá a través de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos actividades que permitan a los productores de las ACFC y sus organizaciones solidarias, la generación de capacidades que conlleven al fortalecimiento y sostenibilidad de su actividad productiva.

Artículo 16. *Diseño y promoción de incentivos para la productividad y competitividad.* La Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos se encargará de diseñar, proponer y promover ante las autoridades competentes así como gestionar y concertar intersectorial e interinstitucionalmente, las acciones, estrategias, programas e incentivos orientados a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de fortalecer el empleo, elevar el ingreso de los agricultores campesinos, familiares y comunitarios, generar condiciones favorables

para ampliar los mercados, aumentar el capital natural para la producción, la constitución y consolidación de asociaciones de ACFC y fortalecer la producción agroecológica de la ACFC para el abastecimiento de alimentos en las compras públicas locales.

TÍTULO III

VIGENCIA Y DEROGATORIAS

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley regirá a partir de tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


FLORA PERDOMO ANDRADE
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 PARTIDO LIBERAL

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2018 CÁMARA

por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario.

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2018

Honorable Representante

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Presidente Comisión Quinta Constitucional

JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ

Secretario Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en cámara al **proyecto de ley número 158 de 2018 Cámara**, por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia para primer debate en Cámara al **proyecto de ley número 158 de 2018 Cámara**, por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario.

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en original, dos copias y medio magnético, a fin de surtir los trámites pertinentes.

El presente Informe está compuesto por cuatro (4) apartes, de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Contenido y Alcance del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones al Proyecto de Ley
- IV. Proposición con el cual termina el informe de ponencia

I. ANTECEDENTES

El **proyecto de ley número 158 de 2018 Cámara**, por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario, es de autoría de los Congresistas honorables Representantes *Buenaventura León León; Alfredo Ape Cuello Baute; Adriana Magali Matiz Vargas; Juan Carlos Wills Ospina; Ciro Antonio Rodríguez Pinzón; Juan Carlos Rivera Peña.*

Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el mes de septiembre de 2018.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos, entre ellos el de la vigencia.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2018 CÁMARA

por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario

DECRETA:

Artículo 1°. *Procedencia de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad del sector agropecuario.* Las entidades del Orden Nacional, Departamental y Municipal podrán celebrar directamente contratos a los que hace referencia el artículo 355 de la Constitución Política con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad para el impulso o promoción de proyectos del sector agropecuario en donde se beneficie a los pequeños y medianos productores.

Artículo 2°. Las entidades estatales que decidan contratar en virtud del artículo anterior podrán de manera justificada decidir sobre los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas su naturaleza y/o forma de desembolso, las motivaciones deberán ser consignadas en los estudios previos.

Artículo 3°. Facúltase al Gobierno nacional para reglamentar la presente ley atendiendo las condiciones del Sector Agropecuario

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. CONSIDERACIONES AL PROYECTO

El desarrollo agropecuario está directamente relacionado con los objetivos de desarrollo sostenible, ya que puede garantizar una vida

saludable y promover el bienestar humano, asegurar la soberanía alimentaria y nutricional, fomentar el empleo pleno y productivo, así como fomentar el desarrollo sustentable, mitigar el cambio climático y contribuir en la protección del agua y la biodiversidad.

El sector agropecuario en Colombia ha sido motor de desarrollo de la sociedad, contribuyendo a la economía nacional, al abastecimiento alimentario de las ciudades y al crecimiento de la industria, no obstante, el estado de atraso y abandono en que se encuentra la Colombia rural y particularmente el sector agropecuario es preocupante y lamentable.

La elevada concentración de propiedad de la tierra es un factor histórico de exclusión y desigualdad, según el Censo Nacional Agropecuario, “*el 0,2% de las unidades productivas del país ocupan el 60,1% del territorio nacional, mientras que el 70,9% de las unidades productivas solo ocupan el 2,4% del área*”.

Sumado a esto, el alto grado de informalidad sobre la propiedad de la tierra agudiza la problemática, se calcula que en el país existen más de 2 millones de predios sin formalización de la propiedad, lo cual genera inseguridad jurídica y vulnera los derechos de los campesinos en contravía de la Constitución Política y la responsabilidad del Estado plasmada en el artículo 64, en cuanto a la promoción del “*acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*”.

La pobreza rural es otro asunto de interés prioritario en la agenda sobre desarrollo agropecuario, en el país el 45,5 % de la población que vive en el campo es pobre y el 75 % de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), según datos de la Misión para la Transformación del Campo.

La discusión sobre desarrollo agropecuario implica abordar un asunto esencial, como el del saneamiento básico y la infraestructura social, y en esta materia el país tiene un rezago significativo, según el Censo Nacional Agropecuario el 16,5% de las viviendas rurales no cuentan con ningún servicio público, y tan solo el 6% de las viviendas tienen servicio de alcantarillado.

En Colombia, discutir sobre desarrollo agropecuario conlleva abordar el tema de adecuación de tierras, comercialización y tecnificación

rural, ejes del desarrollo en lo que se tienen graves falencias, ya que el servicio de asistencia técnica rural agropecuaria cubre tan solo al 10% del campesinado, el 15% de los productores agropecuarios cuentan con maquinaria, y el 21% con sistema de riego.

En este sentido, el desarrollo agropecuario es un asunto integral y vertebral del campo colombiano, supera la dinámica de los mecanismos de contratación con el Estado y las instituciones del sector agropecuario, es así y con base en los motivos anteriormente descritos que se considera que el título del **proyecto de ley número 158 de 2018 Cámara**, por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario, no tiene conexidad con el contenido del articulado, ya que las estrategias de fomento al desarrollo agropecuario no se pueden limitar a propuestas de legislación referentes a condiciones de contratación de entidades privadas sin ánimo de lucro, tal como lo esboza la iniciativa legislativa.

Asimismo, el articulado del Proyecto de Ley y la exposición de motivos no garantizan propuestas concretas e integrales de fomento al desarrollo agropecuario, tan solo pretende construir la arquitectura normativa para ajustar un tipo particular de contratación dirigido a entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con base en el artículo 355 de la Constitución Política, tal como lo expone el artículo primero del Proyecto de ley.

El artículo primero, define que los beneficiarios de los proyectos del sector agropecuario del presente Proyecto de Ley son los pequeños y medianos productores, pero no hay una caracterización claramente definida y tipificada de los pequeños y medianos productores, lo cual no brinda garantías para el cumplimiento de este propósito.

De igual manera, el Proyecto de Ley pretende ajustar y/o modificar el Decreto 092 de 2017 por medio del cual reglamenta el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política, tal como se expone en el artículo segundo de la iniciativa legislativa, *“las entidades estatales que decidan contratan en virtud del artículo anterior podrán de manera justificada decidir sobre los compromisos o apartes iniciales de las entidades asociadas su naturaleza y/o forma de desembolso, las motivaciones deberán ser consignadas en los estudios previos”*.

El análisis del **proyecto de ley número 158 de 2018 Cámara**, por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario, también permite identificar que las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad a que hace referencia corresponden principalmente a los Gremios Agropecuarios, entendidas como las Federaciones

sectoriales de orden nacional, entidades que hoy, con base en la Ley 101 de 1993 administran los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros y los patrimonios formados por estos.

Si bien las Federaciones del Sector Agropecuario cuentan con la trayectoria y la experiencia en el desarrollo de proyectos cofinanciados por el Estado, los pequeños y medianos productores agropecuarios quienes son beneficiarios objeto del presente Proyecto de Ley cuentan con organizaciones, asociaciones, corporaciones y cooperativas de orden municipal, departamental y nacional que no hacen parte de las mencionadas Federaciones de los gremios agropecuarios y han manifestado la necesidad de reformar la institucionalidad rural con el propósito de garantizar espacios de participación efectiva del campesinado y mecanismos de asignación de recursos de inversión para proyectos de desarrollo agropecuario con una visión incluyente y participativa que tenga en cuenta a los medianos y pequeños productores campesinos del país.


De acuerdo con las consideraciones aquí expuestas, un Proyecto de Ley de Fomento del Desarrollo Agropecuario debe contemplar de manera integral un conjunto de instrumentos de política pública que permitan desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales, tal como lo define la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, el propósito del desarrollo agropecuario es garantizar el crecimiento económico, el bienestar social y la sustentabilidad ambiental del sector.

Por las anteriores consideraciones, a continuación, me permito rendir el informe de ponencia en primer debate del **proyecto de ley número 158 de 2018 Cámara**, por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario.

IV. PROPOSICIÓN

Solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Quinta de la Cámara debatir y **archivar** en primer debate el **proyecto de ley número 158 de 2018 Cámara**, por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario, y conforme a las consideraciones anteriormente expuestas y con base en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 me permito rendir informe de **ponencia negativa**.

Cordialmente,


CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara por el Departamento de Boyacá

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establece el régimen de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Referencia: **Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 027 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se establece el régimen de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto establecer medidas específicas para la garantía del derecho a la capacidad legal plena de las personas mayores de edad con discapacidad y el acceso a los apoyos que se puedan requerir para el ejercicio de la misma. Dentro de las medidas propuestas, prohíbe el inicio de nuevos procesos de interdicción o inhabilitación y crea tres nuevos mecanismos de representación legal para personas discapacitadas que no pueden ejercer por sí mismos sus derechos y/o obligaciones.

Por su parte, el artículo 11 en sus dos primeros incisos dispone:

“Artículo 11. Valoración de apoyos. La valoración de apoyos podrá ser realizada por entes públicos o privados, siempre y cuando sigan los lineamientos y protocolos establecidos para este fin por el ente rector de la Política Nacional de Discapacidad.

Cualquier persona podrá solicitar de manera gratuita el servicio de valoración de apoyos ante los entes públicos que presten dicho servicio. En todo caso, el servicio de valoración de apoyos deberán prestarlo, como mínimo, Medicina Legal, la Defensoría del Pueblo, los entes territoriales a través de las gobernaciones y de las alcaldías en

el caso de los distritos, y los juzgados de familia. (...).”

Respecto de la valoración de apoyos prevista por este artículo, este Ministerio encuentra que se podría producir un impacto en las finanzas públicas, toda vez que el proyecto de ley asigna nuevas funciones a entidades como la Defensoría del Pueblo o la Rama Judicial, lo que implicaría contar con personal especializado para atender la valoración de discapacidades y prestar el apoyo legal que se requiere. En cualquier caso, podría implicar la vulneración de la restricción al crecimiento de los gastos de personal prohibida expresamente por el artículo 92 de la Ley 617 de 2000¹ en entidades como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o la Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, habida consideración a que el artículo 12 del proyecto en análisis, entre otros, ordena al ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad aprobar y ejecutar un plan de capacitación sobre los lineamientos y el Protocolo Nacional para la realización de la valoración de apoyos de las personas que lo soliciten, la capacitación tendría que ser asumida por cada una de las entidades enunciadas en el artículo 11 (Medicina Legal, Defensoría del Pueblo, gobernaciones y alcaldías en el caso de los distritos y los juzgados de familia) con los recursos que se apropien para temas de capacitación y divulgación en sus presupuestos anuales, según las restricciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector; además, se presenta un vacío respecto de la capacitación que se brinda a notarios y jueces que actualmente está a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho o de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

En lo que específicamente se relaciona con las entidades territoriales, para cumplir con el servicio de valoración de apoyos, los entes territoriales tendrían que capacitar a sus funcionarios en las materias específicas, o, en su defecto, y dada la escasez de personal capacitado, a la contratación de profesionales para cumplir con esta finalidad. En uno u otro caso, en la entidad territorial habría un aumento de los gastos de funcionamiento o eventualmente en los gastos de inversión, sin que el proyecto de ley en estudio indique la fuente de financiación específica para cumplir estos efectos, lo que puede desembocar, por una parte, en el incumplimiento del mandato legal por ausencia

¹ “Artículo 92. Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año estos gastos no podrán crecer en términos reales”.

de recursos o, por otra, en el desbordamiento de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, lo que implicaría el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que están ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999².

Por otra parte, el parágrafo 2° del artículo 16 de la iniciativa ordena al Ministerio de Justicia y del Derecho que en el plazo no superior a un año diseñe e implemente un plan de formación a todas las notarías sobre el contenido del presente proyecto de ley, lo cual tendría que ser asumido por dicho Ministerio con los recursos que se apropien para temas de capacitación y divulgación en sus presupuestos anuales con las restricciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

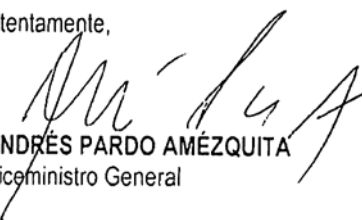
Adicionalmente, es importante tener en cuenta que según el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley debe contener el nuevo

² “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”.

ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, y estas, a su vez, ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo, de lo cual adolece la iniciativa legislativa.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Atentamente,


ANDRÉS PARDO AMÉZQUITA
 Viceministro General

DGPPN/ DAF/mgmga/bojbr

UJ—2042/18

- Con Copia a:
 H.R. Samuel Alejandro Hoyos Mejía — Autor
 H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández — Autor
 H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes — Autor
 H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta — Autor
 H.S. Nora María García Burgos — Autor
 H.S. Andrés García Zuccardi — Autor
 H.S. Angélica Lozano Correa — Autora
 H.R. Juanita María Goebertus Estrada — Ponente

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano — Secretario General de la Cámara de Representantes



CONTENIDO

Gaceta número 946 - Martes, 6 de noviembre de 2018
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate en la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 031 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea la red pública mayorista abierta de telecomunicaciones.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 27 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones –Ley Jacobo–.....	8
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 139 de 2018 Cámara, por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.....	17
Informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 158 de 2018 Cámara, por la cual se fomenta el desarrollo agropecuario.....	27
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 027 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece el régimen de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.....	30